



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MÁRCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA

A POLÍCIA DO MARANHÃO NO COMEÇO DO NOVO MILÊNIO: transitando entre
poder, violência e luta por direitos

São Luís

2016

MÁRCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA

A POLÍCIA DO MARANHÃO NO COMEÇO DO NOVO MILÊNIO: transitando entre
poder, violência e luta por direitos

Texto de Tese apresentado à Coordenadoria do Curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - PPGPP/UFMA, como pré-requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

São Luís

2016

Dados internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Teixeira, Marcio Aleandro Correia.

A Policia do Maranhão no começo no novo milênio: transitando entre poder, violência e luta por direitos / orientadora Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa — 2016.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Doutorado em Políticas Públicas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), São Luís, 2016.

1. Segurança Pública. 2. Policiamento. 3. Políticas Públicas. 4. Federalismo. 5. República. 6. Maranhão I. Teixeira, Márcio Aleandro Correia Teixeira. II. Título.

CDD:

MÁRCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA

A POLÍCIA DO MARANHÃO NO COMEÇO DO NOVO MILÊNIO: transitando entre
poder, violência e luta por direitos

Texto de Tese apresentado à Coordenadoria do Curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - PPGPP/UFMA, como pré-requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas

UFMA

Prof. Dr. Marcelo Novelino Camargo

Doutor em Direito Público

Anhanguera-Uniderp

Prof. Dr. Francisco José Araújo

Doutor em Sociologia

UEMA

Prof. Dra. Franci Gomes Cardoso

Doutora em Serviço Social

UFMA

Prof. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

Doutora em Serviço Social

UFMA

Dedico este trabalho aos profissionais de um dos mais antigos, nobres e difíceis ofícios do mundo: o soldado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha amada Larissa Diana Barros Soares por seu apoio incondicional e pelas leituras incansáveis que ajudaram na construção da tese.

Agradeço aos meus amigos Alexandre Reis Siqueira Freire, Alonso Reis Siqueira Freire, Leonardo de Albuquerque Marques e Marcelo Carvalho de Lima pelas inúmeras conversas sobre o direito, oferecendo críticas rigorosas e essenciais para o aprofundamento temático.

Agradeço ao professor Cláudio Alberto Gabriel Guimarães pelas valiosas críticas e pelo direcionamento e sugestões dadas ao processo da pesquisa e análise de resultados.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, em especial a Profa. Salviana Maria de Pastor Santos Sousa pelos ensinamentos e pela paciência.

Agradeço ao meu amigo Gustavo Paulo Leite de Souza e aos policiais da polícia federal, polícias estaduais e da guarda municipal pelas conversas, informações, entrevistas, documentos e opiniões que possibilitaram uma melhor compreensão da atividade de policiamento e do exercício do poder de polícia.

Agradeço ao juiz de Direito Marco Antônio Netto Teixeira pela conversa sobre a política de armas e sobre o serviço de policiamento e proteção oferecido aos servidores do Judiciário no Maranhão.

Agradeço ao Coronel PM William Romão pelos depoimentos e experiências relatadas sobre as particularidades e convivência da Polícia Militar do Estado do Maranhão.

Agradeço aos meus colegas do Programa de Pós-graduação pelos encontros e desencontros nos debates sobre as políticas públicas.

Agradeço ao professor Ramiro Azevedo pelo zelo da boa escrita.

Agradeço a todos que direta ou indiretamente ajudaram nesse trabalho.

“o capitalismo não pode operar; o que precisa é de um direito previsível como o funcionamento de uma máquina, sem interferirem aspectos ritual-religiosos e mágicos” (WEBER, Max. Economia e Sociedade).

“A segurança é o conceito social mais elevado da sociedade civil, o conceito de polícia, o conceito de que toda a sociedade existe apenas para garantir a cada um de seus membros a preservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade”

(MARX, Karl. A Questão judaica).

RESUMO

A pesquisa *A Polícia do Maranhão no começo do Novo Milênio: transitando entre poder, violência e luta por direitos* buscou avaliar o sistema de policiamento do Estado brasileiro em decorrência do processo de mudança institucional ocasionados pelas novas orientações constitucionais de 1988. A análise parte de uma concepção de conflito social institucionalizado em busca da compreensão de um sistema integrado de policiamento, capaz de acompanhar as novas exigências ao Estado em face das dinâmicas conflituosas do corpo social. O modelo teórico utilizado para a construção da pesquisa admite o caráter significativo dos conflitos de poder e das lutas ideológicas pela legitimidade dos grupos competitivos de determinado sistema institucional.

Palavras-chave: Poder de Polícia. Segurança Pública. Controle.

ABSTRACT

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

Key-words: Police Power. Public Safety. Control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O ESTADO MODERNO E A INSTITUIÇÃO DA POLÍCIA.....	29
2.1 Desenhos Institucionais de polícias	35
2.2 Um processo de formação: de Portugal a Brasil.....	42
2.3 Modelo de polícia entre segurança e defesa: diálogos Brasil e Alemanha	48
2.4 Os diálogos com a Polícia Inglesa	59
3 O ESTADO BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO POLICIAL	64
3.1 República Federativa do Brasil: equilíbrio institucional imperfeito.....	66
3.2 A Segurança Pública no Brasil: arranjos federativos e republicanos	77
3.3 Entre ordem e transgressão: os (des)caminhos da polícia brasileira.....	88
4 O EXERCÍCIO DE POLÍCIA NO MARANHÃO: estrutura, dinâmicas de ação e controle	99
4.1 A estrutura e funcionamento das instituições policiais no Maranhão	99
4.2 O orçamento da atividade de Policiamento.....	119
4.3 O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas.....	131
4.4 A Segurança pública e o exercício do direito de greve por policiais	142
5 CONCLUSÃO.....	153
REFERÊNCIAS.....	161

1 INTRODUÇÃO

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

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

No cotidiano de indivíduos e famílias as ações que se desviam da ordem assumem denominações particulares e, aparentemente, oneram, de algum modo, a todos, independentemente da classe social e do local em que se situam, embora, na prática, considerando a categoria da ação anômala, alguns sejam mais suscetíveis de serem afetados que outros. E, conforme a definição da lei vigente, no tempo e no lugar em que se concretizam, os praticantes são sujeitos a sanções específicas aplicadas por agentes cuja função é a prevenção do que se considera o perigo resultante da natureza ou da ação humana.

No cumprimento das sanções aos que assumem comportamentos desviantes, é possível, assim, o exercício de outro lado da violência, sua forma institucionalizada, que se concretiza nas ações construídas para exterminar os

conflitos produzidos fora lei [...]. O conceito material de polícia baseia-se, assim, na atividade administrativa de prevenção do perigo, independente de se saber a quem é destinada essa função no caso concreto (SOUSA, 2009, p. 3).

Nesse sentido, a imposição da vontade de alguns indivíduos ou grupos sobre outros, fora da lei, ou o uso da força por sujeitos legalmente constituídos, para interrupção da violência, com vistas à manutenção da ordem, representam, de alguma forma, dois lados da mesma moeda. É possível, assim, em algumas situações concretas, que a convivência entre os dois grupos de sujeitos acentue a insegurança social.

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

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

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

Essas reflexões iniciais definem o fio condutor desse trabalho. A tese que lhe dá suporte é que o combate aos conflitos situados fora da lei, que se exacerbam no Brasil e na particularidade do Maranhão, não depende apenas do aumento de recursos financeiros e materiais, como aparentemente se fazem crer. Carece

também de maior capacitação dos agentes públicos, da melhoria da capacidade gestonária dos órgãos policiais e do controle da sociedade sobre o Estado no sentido de reduzir a zona cinzenta referida por Telles (2011).

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

Partiu-se da concepção que a atividade policial é socialmente determinada e, portanto, não pode ser percebida e nem tratada numa perspectiva unicausal. Da mesma forma, as políticas públicas, entre as quais se situa a de Segurança, são entendidas como o fruto de uma dinâmica de conflitos e negociações, expressando consensos públicos amplos.

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

Em Maquiavel (1987), o Estado é o poder central soberano exercido com exclusividade e plenitude sobre as questões interna e externa de uma coletividade. Regulariza as relações entre os homens. O modo republicano de governar que se caracteriza pela transparência, opõe-se, no pensamento desse autor, ao principado que se distingue pelo segredo de Estado.

O Estado é tema presente na história do pensamento político, em diferentes matrizes teóricas. Entre os clássicos do liberalismo (Hobbes, Locke e Rousseau), sua origem remonta a um contrato social, embora essa abstração seja

elaborada a partir de diferentes abordagens. De fato, enquanto em Hobbes (1988) tal pacto seria um acordo consciente para pôr fim ao estado de guerra com vistas a garantir a segurança e em Locke (2005) para garantir o usufruto da propriedade privada, em Rousseau (1987; 1999), denunciaria a impossibilidade de transposição dos obstáculos à conservação dos homens no estado de natureza onde viviam ignorantes, mas felizes.

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

Canotillho (1999), afirma que **Estado de Direito** é um Estado ou uma forma de organização política-estadual cuja atividade é determinada e limitada pelo direito [...]. Tomar a sério o Estado de Direito implica, desde logo, recortar com rigor razoável o seu contrário – o Estado de não direito. Três ideias bastam para caracterizar: 1) é um Estado que decreta leis arbitrárias, cruéis ou desumanas; 2) é um Estado em que o direito se identifica com a **razão do Estado** imposta e iluminada por **chefes**; 3) é um Estado pautado por radical injustiça e desigualdade na aplicação do direito. Para Canotillho, o Estado de Direito precisa transformar **princípios** e **valores** materiais razoáveis para uma forma humana de justiça e de paz. São eles: a **liberdade** do indivíduo, a **segurança** individual e coletiva, a **responsabilidade** e **responsabilização** dos titulares do poder, a **igualdade** de todos os cidadãos e a **proibição** de discriminação de indivíduos e de grupos.

Na concepção weberiana, tomada como principal suporte no estudo que referenciou a presente tese, o Estado moderno se funda através de dois processos simultâneos de expropriação, o poder e a dominação: dos instrumentos de controle,

especialmente das armas, pelo poder público e dos meios de produção por parte dos donos do capital. Por outro, do monopólio do uso legítimo da violência física representado pelas forças de segurança e a presença de um aparato administrativo com a função de prover a prestação de serviços públicos que dão suporte à ideia de racionalidade do Estado. Como consiste em uma relação de poder e dominação fundada em instrumento de violência legítima, só pode existir porque os dominados obedecem à autoridade sempre reivindicada pelos dominadores (SOUSA, 1996).

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

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

Tal racionalidade é afiançada pelas leis que, de um lado, balizam a especialização dos poderes, bem como a instituição de uma polícia encarregada de proteger a segurança dos indivíduos e de assegurar a ordem pública. De outro lado, avalizam uma administração baseada em regulamentos explícitos que objetivam orientar diferentes sujeitos sociais em domínios mais diversos, como a educação, saúde, a economia e cultura. No Estado baseado nessa lógica racional-legal, todos devem respeitar e orientar suas ações pela ordem impessoal do Direito obedecendo as condições previstas pela lei.

Conceitos como burocracia, aparato e serviços litúrgicos são fundamentais para pensar o Estado racional que se constitui em uma construção prática resultante dos complexos processos transmitidos por meio de doutrinas específicas de tecnologias do exercício do poder (FARIA, 2007). Entendida como o

governo da razão, a burocracia é o meio através do qual se expressa a lei e sob o qual age esse Estado Racional Moderno.

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

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

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

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

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

Nessa forma de Estado estão regulamentadas as diferentes políticas delineadas de acordo com a configuração das demandas identificadas. A Política de Segurança corresponde a uma função tradicional do Estado.

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

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

Na forma de estado federal convivem uma esfera central e esferas regionais de autogoverno atribuídas às unidades constitutivas do Estado. Estas esferas formam um todo que valida um governo central e federal. Nesta forma, cada nível de governo tem: a) competências definidas por um sistema amplo de leis que determinam o funcionamento do governo, geralmente denominado Constituição; b) autoridade para atuar diretamente sobre os cidadãos, no exercício de suas competências legislativa, executiva e tributárias; c) processos eleitorais específicos que viabilizam a participação dos cidadãos situados sob os âmbitos respectivos.

O federalismo guarda uma acepção normativa ou prescritiva, não descritiva. Nesse sentido, a categoria federalismo pertence ao domínio mais amplo da história das ideias políticas, permitindo uma variação consoante à experiência e contingência das comunidades políticas. Cumpre observar que o aspecto doutrinário embora admita variações para com as finalidades ou objetivos da comunidade política precisa atender minimamente aos pressupostos de equilíbrio e superioridade da ordem estatal, reconhecendo as autonomias territoriais dos entes, unidade orgânica, teleológica e jurídica efetiva.

De acordo com Bayley (2006), poder de polícia engloba a instituição e a “pessoa autorizada por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação da força física”. E segue afirmando, “a competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso da força, mas por possuir autorização para usá-la” (BAYLEY, 2006. p. 173).

De um modo geral, a atividade policial aparece relacionada a dois pontos fundamentais: a) a responsabilidade de todos pela segurança pública; b) a autorização da instituição policial para o uso legítimo da força física em prol da segurança pública. Estes aspectos precisam ser observados sob o ponto de vista de sua legitimidade e legalidade para evitar uma das patologias do denominado Estado de Direito que é o processo de banalização do uso da força física.

De fato, a ocorrência de eventos **fora da lei** pode favorecer a ampliação das ocorrências violentas **dentro da lei** que, ao colocar em xeque a própria razão de ser do Estado, criando-se um Estado policial. Nele, os inúmeros mecanismos de segurança são criados, sob a alegação e que supostamente serviriam para manter a paz e a ordem. Todos os recursos de Estado assegurados pela propriedade privada

são utilizados para gerenciar as relações sociais. Sistemas são implantados, para garantia de um sentimento de **bem-estar** que paire sobre a coletividade (WACQUANT, 2004; WEBER, 1999).

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

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

Para Guimarães, há duas grandes hipóteses para explicar essa exacerbação da força física pela polícia: - as regras e os fins são os dois referentes básicos do poder político, logo, a legitimação primária de tal poder e de seu exercício pressupõe uma adequada disposição entre os fins ou bens comuns almejados pela sociedade e as normas estabelecidas para consecução de sua proteção; - o entendimento geral que predomina no meio jurídico advoga ser legítimo, no âmbito interno do Direito. Assim, é legítimo o direito quando tido como justo, com base em critérios morais, políticos, racionais ou naturais. Guimarães apresenta uma concepção dinâmica da noção de legitimidade [...] no Estado moderno ocidental, a legalidade exerce um imprescindível papel legitimador, já que,

ao aplicar aquilo que previsto em lei, o Estado, através de seus operadores jurídicos, acaba por legitimá-lo como Estado de Direito (GUIMARÃES, 2010. p. 16s).

Cumprе ressaltar que, para Bayley, as interações entre Polícia e Sociedade devem ser tomadas como constituintes de uma interação ramificada e complexa. Ele afirma que as interações deliberadas entre Polícia e Sociedade pertencem ao domínio da política e ocorrem primariamente através do governo. Elas consistem, de um lado, nas tentativas da comunidade em direcionar e controlar a polícia e, do outro, na pressão policial sobre a vida política. A primeira interação representa a questão da responsabilidade e a segunda, do policiamento político (BAYLEY, 2006. p. 173).

Assim, a efetivação de interesses não alcançados na arena política tem produzido o aumento da demanda por decisões judiciais que sejam hábeis para fazer cumprir preceito constitucional através de prestação do ente estatal por força de decisão¹.

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

O controle social, segundo Bobbio, são elementos edificados pelas sociedades reais para levarem seus participantes a se ajustarem às regras vigentes, impedindo ou desestimulando condutas opostas à ordem, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1995. p. 285). Podem ser externos: sanções, punições (privação de direitos, de recompensas, interdição, isolamento, reprovação

¹ A verificação do crescimento medido em termos numéricos pelo acesso e análise dos dados em sistemas de estatísticas disponíveis do Poder judiciário no STF (www.stf.jus.br), do Governo federal (www.sinesp.gov.br) e do CNJ (www.cnj.jus.br), assim como, o repositório de jurisprudência dos tribunais.

social, admoestação, intriga, sátira); internos: relacionados à formação da consciência individual que se refere ao tema.

De acordo com O'Donnell (1999), a democracia contemporânea baseia-se na ideia promulgada e respaldada por lei de uma visão moral do indivíduo, como ser autônomo, racional e responsável. Nesse sentido, governo, o Estado e o regime existem para e através dos indivíduos portadores de direitos, os cidadãos. Os governantes seriam, assim, os curadores da cidadania. Nesse âmbito é que se situa a raiz do controle social sobre as ações do governo. O controle interno do governo, por sua vez, é sustentado em uma ação governamental planejada, racional.

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

O biopoder surgiu como novo paradigma de poder que passou a regular a vida social por dentro. Tem como função envolver a vida social totalmente e administrá-la, apresentando novas formas e articulação ao exercício legítima da força (FOUCAULT, 2010).

Nesse contexto, emergiu uma relação extremamente dinâmica que precisa ser compreendida entre o Estado de Direito e o Estado Policial, no qual o

Direito continua sendo eficaz e (por meio das técnicas de polícia) se torna método (HARDT; NEGRI, 2001).

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

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

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

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

Assim como a elaboração teórica não se dá apartada da prática, sendo o método uma construção que se dá pela inter-relação teoria-pesquisador-objeto, também ele está diretamente ligado à prática. O método não é uma construção sobre e para o nada: é um dos elementos que cooperam na inter-relação de um saber teórico (inacabado, provisório, retificável) com um objeto a ser reconhecido (presente em um contexto histórico e, por isso, em contínua transformação) e um

pesquisador (que, assim como os outros dois elementos, encontra-se em intenso dinamismo, possuindo uma constituição histórica de valores, crenças, preconceitos, visões de mundo, etc.).

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

De acordo com Souza (2016), a concepção de tipo ideal é um aspecto básico da doutrina epistemológica de Max Weber e refere-se a uma construção parcial da realidade em que o pesquisador seleciona certo número de características, ressalta um ou vários elementos observados e constrói um todo inteligível, entre vários outros possíveis. O tipo ideal é obtido mediante o encadeamento de um conjunto de fenômenos isoladamente dados, que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de formar um esquema homogêneo de pensamento.

Para Weber, os valores do observador, nas Ciências sociais, desempenham papel relevante na seleção do objeto da pesquisa científica, na definição do problema e das questões formuladas (WEBER, 1999).

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

Na análise bibliográfica tratou-se de identificar fontes de interpretação dos atos no processo de pactuação das funções do poder estatal na formação, gestão e controle da atividade de policiamento.

Na análise documental foram considerados documentos públicos, projetos legislativos, atos administrativos e decisões judiciais que propõem mudanças na engenharia institucional do Estado e no exercício de suas funções no campo da Segurança pública.

A análise do processo legislativo através do estudo das proposições normativas: projeto de lei; proposta de emenda à Constituição; medida provisória e lei de conversão; legislação em *vacatio*; e legislação vigente. Foram analisados os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais referentes ao direito à Segurança, o plano e o programa de cooperação federativa do Governo federal e os tratados internacionais, na área de Segurança, que o Brasil figura como signatário.

Para entendimento da conformação dos atos executivos, legislativos e judiciais, foram analisados ainda os relatórios do Tribunal de Contas da União –

TCU, Tribunais de Contas do Estado – TCE, das Casas Legislativas e do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - ONU.

Desta forma, fez-se a relação, em oposição e concorrência, das funções, que permitam conformar o modelo e desenho institucional de segurança pública e as possibilidades admitidas nas regulamentações internacionais, para um desenvolvimento socioeconômico e do sistema de justiça que preserve as exigências da Cidadania e da Democracia em uma sociedade marcada pelo pluralismo razoável de doutrinas abrangentes (PELUSO, 2012).

Por sua vez, a análise empírica foi feita com base em observação e diálogos com profissionais que operam a Segurança pública ligada direta e indiretamente com a atividade de policiamento de segurança: oficiais militares, praças da polícia militar e bombeiro militar, policiais civis, delegados da polícia federal, promotores de justiça e magistrados auxiliaram na correção interpretativa dos significados produzidos sobre a construção do processo político e jurídico.

Para essa parte empírica da pesquisa utilizamos prévia coleta de dados e um roteiro-modelo para registro de informações institucionais (*Anexo 1*), buscando uma conversa menos formal e continuada entre interlocutores e o pesquisador, ora requerendo dados oficiais, ora completando dados obtidos por meio de outras fontes (LÉTOURNEAU , 2011).

Os interlocutores são classificados, em virtude de suas instituições e cargos, assim: 4 Coronéis da Polícia Militar do Estado do Maranhão - PMMA; 1 Tenente-Coronel da PMMA; 1 Cadete da PMMA; 1 Aspirante PMMA; 3 Sargentos PMMA; 2 Delegados federais; 3 Agentes da polícia federal; 1 Delegado da Polícia Civil; 2 Agentes da Polícia Civil; 1 Promotor de Justiça; 1 Advogado público, e; 1 Magistrado estadual. Por opção, não faremos a identificação funcional, nem nominal

dos interlocutores e suas falas serão identificadas pela denominação genérica de SUJEITO.

O trabalho de tese está dividido em três capítulos, subdivididos em partes, além da Introdução e da Conclusão. Cada capítulo reúne as ideias essenciais em um bloco.

O primeiro capítulo da tese é intitulado “O Estado Moderno e a Instituição da Polícia” e compreende uma abordagem sobre os Desenhos institucionais de polícias. A construção percorre os fundamentos do direito à Segurança, apresentando a variedade tipológica de polícia e a base de sua intervenção. Optamos por uma aproximação a modelos institucionais bem delineados, o modelo alemão e o modelo inglês, acreditando em um ponto de partida: modelo luso-brasileiro.

A escolha do modelo alemão foi definida pela característica Federativa (Forma de Estado) e Republicana (Forma de Governo). Em abstrato, uma boa coincidência para uma aproximação com o Brasil. Por outro lado, a *Bundesrepublik Deutschland* figura no cenário de segurança e defesa como um parceiro importante do Estado brasileiro no aprimoramento institucional, técnico e científico. De igual forma, escolhemos o modelo inglês por parecer o oposto, sendo arranjo institucional da Monarquia Parlamentar Inglesa, com experiência de cooperação com a polícia brasileira.

O segundo capítulo denomina-se: “O Estado Brasileiro e a Organização Policial” e compreende “A República Federativa do Brasil: equilíbrio institucional imperfeito”, “A Segurança Pública no Brasil: arranjos federativos e republicanos”, “Entre ordem e transgressão: os (des)caminhos da polícia brasileira”.

A comunidade política e o capitalismo imperialista, conceitos weberiano que ajudam na caracterização dos discursos e arranjos do Brasil, marcados pelo paternalismo e pelas instabilidades políticas que conduziram a momentos de centralização e descentralização das decisões políticas do Estado. A confiança institucional, característica marcante do novo modelo em Segurança, precisa ser conquistada. O cenário de desconfiança e medo revelam os traços de um modelo de gestão à beira do colapso.

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

O terceiro capítulo tem como título: “O Exercício da Polícia no Maranhão: estrutura, dinâmica de ação e controle”, sendo dividido em: “A estrutura da Polícia: organização, finanças, patrimônio, compensação e custos”, “O controle judicial da polícia: coalescência ou violação do princípio federativo” e “A Segurança pública e o exercício do direito de greve por policiais”. Este capítulo pretende reunir os debates sobre a competência, estrutura, funcionamento e controle das instituições policiais. Nesse sentido, iniciamos com a organização instituições policiais por esfera de governo (União, Estado e Município). Optamos por percorrer o orçamento para verificar o fundamento das acusações de que o crescimento da violência e criminalidade no momento atual é resultado da falta de recursos para a melhor prestação de serviços para a Segurança pública.

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

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

2 O ESTADO MODERNO E A INSTITUIÇÃO DA POLÍCIA

Segundo Bucci

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

No contexto do Estado capitalista, a atividade policial se situa como a ação destinada a garantir a ordem social de produzir e acumular. Em formações sociais concretas, expressa a correlação de forças em presença, mas, em essência, sempre objetiva obstaculizar a ação dos que estão fora da ordem de modo a garantir a segurança dos que estão dentro da ordem.

A correlação de forças, por outro lado, define-se também mediante formas específicas de controle social que são balizadas por meio das normas válidas: a) Seus exercícios – sejam eles por orientação sejam por fiscalização; b) Pelos destinatários – ou difusos ou localizados; c) Pelos sujeitos – sejam eles órgão estatal seja sociedade; e d) Pelos âmbitos de atuação – ou operados diretamente sobre os indivíduos ou diretamente (SABADELL, 2008). Por sua vez, compreende o controle por sanções formais ou informais, de forma positiva ou negativa, através de controle interno ou externo.

Segundo Weber, a reanimação universal do Capitalismo imperialista constitui a forma normal que a política reage aos interesses capitalistas e junto a forte tendência à expansão política previsível e razoável (WEBER, 1999).

A distribuição do poder, dentro da comunidade política é influenciada diretamente pela ordem jurídica. O poder economicamente condicionado não é um

poder maior, mas, pelo contrário, quando existe a busca apenas pelo poder monetário de modo algum constituiria em honra social. Porém o poder, o prestígio e a ordem jurídica podem garantir a honra (WEBER, 1999).

As classes representam um fundamento possível de uma ação social. Uma classe é: a) Uma pluralidade de pessoas que tem em comum um componente; b) Este componente é representado exclusivamente por interesses econômicos de posse de bens; e c) Em condições determinadas pelo mercado de bens ou de trabalho (WEBER, 1999).

Em tempos modernos, a burguesia seria mais interessada na pacificação pelo interesse no mercado e também os que poderiam lucrar com taxas de uso dos mares, estradas e pontes e na capacidade tributária dos vassallos e súditos (WEBER, 1999).

Para Weber, dois fatores ensejaram a pacificação e ampliação do mercado econômico: a) Monopolização de emprego legítimo de violência como fonte de toda legitimidade de poderes físicos; b) Racionalização das regras para sua aplicação em forma de ordem jurídica (WEBER, 1999).

As ações sociais que fazem nascerem as classes sociais são ações entre membros diferentes. As ações sociais que determinam a classe dos trabalhadores e empresários são o mercado de trabalho, o mercado de bens e a empresa capitalista.

As classes têm seu lugar na ordem econômica, os estamentos na ordem social na esfera de distribuição de honra, a influência sobre os outros e sobre a ordem jurídica. Por sua vez, os partidos têm seu lugar na esfera do Poder. A ação dos partidos se dirige ao exercício do Poder e Controle social. As ações sociais dos partidos diferem das classes e dos estamentos, pois implicam sempre a existência de relações associativas; por sua vez o objetivo dos partidos é influenciar este

aparato e compô-lo com seus adeptos, defender interesses relativo as classes ou estamentos e recrutam seus partidários.

Podem construir seus meios para alcançar o poder das formas mais diversas, forma bruta com propaganda eleitoral, meios grosseiros ou refinados: dinheiro, influência social, poder da palavra. Contudo, cabe a seguinte observação sobre as classes, os estamentos e os partidos: o fato de que pressupõem uma relação associativa, uma ação social política, dentro da qual realizam suas atividades. Tem sido, pois, normal que as relações associativas ultrapassem as fronteiras das associações políticas.

Uma ação complexa de construção dos instrumentos de regulação da força física e das vontades dos indivíduos em sociedade, de seus conflitos, bem como processos de dissoluções da malha social, como no caso das sucessivas guerras civis mal resolvidas. É a utilização da força física legítima para a contenção da definição hobbesiana da guerra de todos contra todos (HOBBS, 1988).

No processo de consolidação do Estado de Direito² brasileiro, em sua formação imperial, inúmeras lutas armadas se insurgiram nos Estados do Norte e Nordeste brasileiro, entre elas a Cabanagem (1835-1840), a Balaiada (1838-1841) e a Sabinada (1837-1838), no Grão-Pará, Maranhão e Bahia, respectivamente.

A guerra civil não vem de fora; não é um vírus adquirido, mas um processo endógeno. É sempre desencadeada por uma minoria; provavelmente, basta que um cidadão em uma centena a deseje para tornar impossível a vida civilizada em coletividade (ENZENSBERGER, 1995. p. 15).

Analisar o suposto declínio do Estado econômico, diminuição do Estado social e glorificação do Estado penal, produzindo uma coragem cívica de “modernização” política na mesma medida em que se incentiva a audácia que

² Entendido como leciona Canotilho (1999) sobre o tema em *Cadernos Democráticos*, articulando-o a Democracia e República.

prescreve a adoção de políticas de segurança pública através de dispositivos de seguridade mais “severos” (WACQUANT, 2004).

É de grande esforço compreender os desdobramentos da passagem do séc. XX para o séc. XXI, de um Estado que empreende ações sobre bases cuidadosas em seu processo de emagrecimento social e ao mesmo tempo transfigura-se para um modo ativo de suas funções punitivas, aptas a tomar sérias medidas no que diz respeito aos desviantes, fazendo criar a “segurança”, isto é, um acordo estritamente físico em termos de risco existencial (de vida, salarial, social, médico, etc.) (WACQUANT, 2004).

Como os desregramentos e descontroles permeiam a sociedade e as instituições, o Estado de Direito constitui-se como instrumento fundamental para a efetivação da ordem pública e repressão aos crimes e contravenções. O Estado passou a exercer um papel de regulador da ordem pública, modificando consideravelmente sua prática no interior da sociedade. Por sua vez, a sociedade civil passou a ter papel solidário nesse processo, tanto de forma ativa como de forma passiva (WEBER, 2002).

Na concepção de Barreira, as políticas de Segurança pública, ao lado da política educacional e de saúde, passaram a pontos nevrálgicos, considerados “calcanhares de Aquiles” dos governos. Tentam com discursos e práticas amenizar essa situação no âmbito da Segurança pública, contratando, inclusive, consultoria externa, como é caso da empresa de segurança privada *First Security Consurity*, que tinha como principal acionista e ideólogo o ex-chefe de polícia da cidade de Nova Iorque, William Bratton, que ganhou notoriedade com o *slogan* “tolerância zero” (BARREIRA, 2004).

É importante observar que o discurso legitimador da política de “tolerância zero” age como um verdadeiro dispositivo de regulação e controle da ação acerca da definição de conceitos legítimos de combate ao crime organizado e ao “subdesenvolvimento” (BARREIRA, 2004; PORTO, 2001. Grifos do autor).

Ele instaura um pânico moral que, pela força de sua amplitude e virulência, influencia profundamente as políticas de Segurança pública nacional e a opinião pública, contribuindo para um perpétuo suspense e enclausuramento. Nessas situações oportunas, o Estado põe em vigor sua propriedade punitiva (BARREIRA, 2004).

Segundo Wacquant, New York, enquanto símbolo de “passado” violento, era vista como a metrópole líder da criminalidade que se transformou em exemplo de controle. Desta forma, passou a oferecer aos políticos dos demais países a oportunidade de atingirem a Modernidade através da reforma da ideia de segurança pública, que permitiu reafirmar pouco a pouco a determinação do Estado em agir no que diz respeito às “desordens”, liberando, ao mesmo tempo, a dimensão pública de qualquer responsabilidade social ou econômica (WACQUANT, 2004).

Um verdadeiro campo de batalha, construído à base de uma pressão nacional e internacional que defende o discurso de desenvolvimento; e nos debates públicos acerca do controle da criminalidade manifesta força e persuasão, onipresença e prestígio internacional. Um processo de banalização do uso da força física, tendo sido, pouco a pouco, visto como fator essencial de intervenção do Estado, cuja natureza definiria sua forma (FOUCAULT, 2002).

A reconstrução de imagens, como as do policiamento comunitário e da reorientação dos padrões de organização e funcionamento dos instrumentos legítimos de uso da força física (policiamento), assim como do sistema penitenciário

indicam o grau de responsabilidade do Estado no tratamento da violência e o seu monopólio legítimo e os usos não-legitimados da violência para a sua instrumentação que passa a ser o aspecto mais relevante sobre a atividade de policiamento (BAYLEY, 2006; WEBER, 1999).

Estas afirmações de Bayley são seguidas de uma preocupação em estabelecer as referências em relação ao significativo *polícia* que, por sua vez, significaria “pessoa autorizada por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação da força física” (BAYLEY, 2006. p. 173).

Em relação ao controle, cabe observar o que diz Silva:

Controle externo é a atividade de fiscalização, vistoria, inspeção e vigilância que uma instituição em relação à outra. Não se trata de poder hierárquico e de dominação, pelo qual se permita interferir na atividade própria da instituição controlada, porque isso seria *controle interno* (SILVA, 1996. p.19).

Guimarães aponta para o problema enfrentado pela forte tendência ao corporativismo, que exigiria autonomia hierárquica das Corregedorias em relação a instituição policial. Ele refere as saídas encontradas pelo Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná que alteram a composição dos Conselhos Superiores de Polícias, permitindo que deles façam parte membros do Ministério Público e as Secretarias de Segurança (GUIMARÃES, 2008).

Guimarães chama atenção ainda para dois outros pontos importantes no controle interno da atividade policial: a) O estímulo aos superiores hierárquicos das instituições e de cada unidade administrativa das Polícias (Secretários de Estado, Delegados-Gerais – Chefes de Polícia – e Delegados de Polícia ou Comandantes da Polícia Militar), e; b) A instrumentalização das Escolas de Polícia para o controle interno nos processos de formação, atualização e aperfeiçoamento de policiais,

reciclando conceitos, bem como, promovendo a unificação dos procedimentos e linguagens (GUIMARÃES, 2008).

O controle externo da atividade policial se encontra no Art. 129, VII, da Constituição Federal, como uma das funções institucionais do Ministério Público é [...] VII – exercer o controle externo da atividade policial, na *forma* da lei complementar. No entendimento de Silva, o artigo se refere à *forma* da lei complementar da União para estabelecer o controle externo da polícia federal pelo Ministério Público da União, enquanto a lei complementar de cada Estado o faz em relação à polícia estadual (SILVA, 1996).

2.1 Desenhos Institucionais de polícias

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

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

Em sentido material:

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

No Brasil, as instituições são organizadas por âmbito (federal, estadual e municipal) e natureza (militar e civil), como pode ser demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1: Organização Institucional da Segurança Pública

ÂMBITO	NATUREZA	INSTITUIÇÃO
Federal	Civil	Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícia do Senado; Polícia da Câmara.
	Militar	Polícia do Exército; Polícia do Batalhão Naval; Polícia da Aeronáutica.
Estadual	Civil	Polícia Civil; Polícia Técnica e Científica; Polícia Legislativa.
	Militar	Polícia Militar; Corpos de Bombeiros.
Municipal	Civil	Guarda Municipal.

Fonte: Autor, São Luís, 2015.

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

Nesse sentido, o Min. Eros Grau, em sede de Habeas Corpus (HC 95.009, julgado em 6-11-2008, Plenário, DJE de 19-12-2008), de sua relatoria, vaticinou:

O que caracteriza a sociedade moderna, permitindo o aparecimento do Estado moderno, é, por um lado, a divisão do trabalho; por outro, a monopolização da tributação e da violência física (GRAU, 2008. s.p.).

Sobre a experiência brasileira FARIA diz:

A força física monopolizada foi delegada, inicialmente, a tropas militares convocadas em momentos críticos. Depois, ficou sob a responsabilidade de exércitos nacionais profissionais, que coexistiram durante muito tempo com outros tipos de forças armadas, formadas por cidadãos obrigados a prestarem serviços litúrgicos ao Estado. Organizações militares profissionais e litúrgicas eram encarregadas da defesa externa e partilhavam com instituições jurídicas criminais a manutenção da ordem e da segurança pública e individual (FARIA, 2007.p. 19).

De maneira pontual, o sentido formal de Polícia designa um conjunto de autoridades que segundo seu respectivo regime orgânico exercem a prossecução de um conjunto de funções de estado que poderão ser de prevenção do perigo, mas

também de assistência, de vigilância ou de perseguição do crime ou dos criminosos (SOUSA, 2009).

Em formações sociais concretas, a história e a correlação de forças em presença emprestam contornos diferenciados às diferentes organizações policiais.

O poder de Polícia consiste em uma das espécies do poder estatal³. É prerrogativa de Direito público, fundamentado na capacidade da Administração Pública direta em aplicar a supremacia e efetivação do interesse público. É esse o entendimento dos estudos mais consistentes do direito administrativo no Brasil (MELLO, 2014; CUNHA JR, 2013; MEIRELLES, 2012).

Segundo Mello (2014, p. 839), “engloba, sob um único nome, coisas radicalmente distintas, submetidas a regimes de inconciliável diversidade: leis e atos administrativos”. Deriva do Estado de polícia, que traz consigo a suposição de prerrogativas existentes em prol da Administração Pública, como se existisse uma “natural” titularidade de poderes.

Ao poder de Polícia, Agustín Gordillo (2012), indaga, poder ou função, autoridade ou liberdade. Para o autor,

la llamada división de “poderes”, consiste en una división de “funciones” (legislativa, administrativa, jurisdiccional) y de órganos (legislativo, administrativo, jurisdiccional). La policía o el “poder de policía” no son órganos del Estado, sino una parte de algunas de las funciones mencionadas (GORDILLO, 2012. p. 204).

Entendido como uma função do Estado, o poder de Polícia pode ser tomado como “um complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”. Em sentido estrito, “referindo-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como

³ São poderes da Administração Pública: 1. Normativa e Regulamentar; 2. Discricionário; 3. Vinculado; 4. Hierárquico; 5. Disciplinar; e 6. Polícia.

os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças e as injunções), do Poder Executivo [...]” (MELLO, 2014. p. 840).

Considerando-se sua composição, poderíamos dizer que o poder de Polícia é composto por dois aspectos distintos, a saber: o preventivo e o repressivo. É o fundamento para o exercício da coesão e da coerção por parte da Administração pública (MEIRELLES, 2012; MELLO, 2014).

No entanto, não se pode afirmar que tais aspectos poderiam ser facilmente apartados em termos institucionais. É corrente a distinção entre Polícia administrativa e Polícia judiciária e, por este motivo, cumpre observar a distinção feita por Mello:

O que efetivamente aparta a polícia administrativa de polícia judiciária é que *a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais* enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica (MELLO, 2014. p. 853. *Grifos do autor*).

Conceitualmente é possível distinguir o poder de Polícia em Polícia administrativa, Polícia judiciária e Polícia de manutenção da ordem pública.

O poder de Polícia cria competências específicas para seu exercício em virtude do poder originário, do poder constituinte derivado e do poder constituinte decorrente. Segundo Barroso, o povo é o titular do poder constituinte que elabora a constituição e vota em seu estado latente para convertê-la em poder supremo (BARROSO, 2011).

Ordem é uma palavra-chave do poder de Polícia. Ordenar os espaços de trabalho, de circulação e da realização de culto e de cultura, de produção e de comércio, de vida e de morte. Ordenar o tempo: de férias e de festas, a hora do trabalho e de estudo. Ordenar as atividades: os ofícios e as profissões, o comércio,

o comportamento laboral e hospitalar, na paz e na guerra. A transgressão é a figura do mal no discurso da polícia.

2.1.1 Tipologia de Policia

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

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

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

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

Com base em seu objeto particular, as polícias administrativas podem subdividir-se em polícia dos costumes, polícia rural, polícia urbana, polícia municipal, polícia das fronteiras; polícia das atividades profissionais, polícia das construções, polícia mortuária, polícia da indústria e comércio; polícia das águas, polícia das reuniões, polícia das manifestações, polícia das loterias, polícia do ambiente; polícia

da publicidade, polícia dos cultos, polícia das calamidades públicas, polícia das atividades perigosas; polícia da prostituição, polícia técnica, polícia científica, polícia econômica e financeira, polícia de viação e polícia de circulação, etc.

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

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

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

2.1.2 Intervenção policial

Do princípio da legalidade da Administração Pública resulta o poder de prevenção do perigo, preservação da ordem e incolumidade da pessoa e do patrimônio. Assim, existe um mandato de polícia constituído no âmbito do Estado. Esse poder, em essência, discricionário em virtude de competência. Um espaço de

atuação restrito ao seu escopo funcional com objeto específico e circunscrição bem definida.

O processo legislativo resultou na competência institucional para o exercício de atividades específicas de policiamento, através de normas de atribuições de funções. Esta especificidade representa, para a autoridade, uma obrigação de agir no sentido da função recebida. No domínio de sua função, a Polícia tem o dever e o poder de agir. Eis o ponto sensível de sua condição.

A obrigação de intervir, que recai sobre as forças de ordem e segurança, é consequência do monopólio estatal do poder de coação e o dever de proteção dos cidadãos.

A discricionariedade recai sobre o corpo articulado e sua cadeia de comando, devendo ser evitado o entendimento de ato resultante de ação individual. O poder de apreciação da situação concreta extrapola o escopo jurídico, sendo entendido como competência institucional para exercício de proteção do bem juridicamente tutelado.

O texto constitucional definiu os bens protegidos pelo Estado, todavia inexistente um protocolo interinstitucional de consagração do conteúdo e das fontes de habilitação das forças policiais. Esse fator prejudica sensivelmente uma integração das funcionalidades e dificulta a consolidação de um Sistema de Segurança pública que tanto se pretende constituir na tentativa de proteção pelo ente estatal.

A ordem e a segurança públicas aparecem como bens maiores legalmente compreendidos pelas regras segundo as quais se pretende o domínio e funcionamento do sistema de proteção. Para sua realização, promovem a atuação do aparato policial com base em princípios, diretrizes e competências.

Na dogmática policial os princípios que aparecem fortemente assentados nos documentos e pronunciamentos das instituições do aparato policial são:

a) Juridicidade da atuação policial. São emblemáticas e contínuas as referências aos diplomas jurídicos. Regimentos, estatutos, manuais de procedimentos, planos de operação, notas de serviços são regradas pela redação jurídico-formal em observação a uma conduta irrepreensível e a valores de retidão que nunca devem ser objeto de transgressão;

b) Discricionariedade funcional das polícias. Esse princípio informa a natureza complexa da atividade policial, tendo em vista que, o policial diante do caso concreto precisa obedecer a um conjunto de regras no momento da formação da decisão e intervenção policial;

c) Eficiência da atuação policial. O resultado da prestação do serviço policial deve ser medido em termos de eficácia, eficiência e efetividade;

d) Proporcionalidade da atuação policial. Os manuais de abordagem policial são sempre constituídos com inúmeros exemplos de formas de abordagem e intervenção que consideram os limites do poder estatal em face dos direitos dos indivíduos;

e) Determinação da atuação policial. O policial precisa agir diante do caso concreto, para tanto, ele procede à identificação da situação concreta e imediatamente desencadeia o ato de intervenção;

2.2 Um processo de formação: de Portugal a Brasil

Em Portugal, a polícia se organizou depois de uma catástrofe. O terremoto de 1755 em Lisboa foi registrado como um marco cronológico para organização do aparato de policiamento no Reino Português (FARIA, 2007).

No Estado português, o processo de construção do aparato policial e de defesa civil foi marcado pela criação da Intendência Geral de Polícia e da Guarda Real de Polícia. Quando da criação da Guarda Real, afirmada pela opção de separar a função repressiva da função preventiva. Esta escolha registrada no Alvará de 25 de junho de 1760 e no Decreto de 10 de dezembro de 1801, respectivamente (FARIA, 2007).

Em 1801, no entanto, foi criado o Corpo de Guarda Real de Polícia de Lisboa, apresentado como mais uma medida do governo português com vistas a modernizar seu aparato estatal, à “imitação das outras grandes capitais”. Resultava de uma orientação, que depois se consolidou, de deixar as funções policiais ao encargo de instituições distintas: as chamadas funções repressivas ou da polícia judiciária, com a Intendência e aquelas classificadas como funções preventivas ou da polícia administrativa, com a Guarda Real (FARIA, 2007.p. 34s).

Nesse sentido, a Polícia passou a identificar-se com os seus fins, meios e objetivos. A polícia confunde-se, então, com a atividade policial no seu conjunto, ou seja: com o poder de Polícia, a função policial ou a missão policial (SOUSA, 2009).

É o estabelecimento de uma dominação por meio de uma instituição, cuja organização administrativa tem sido progressivamente racionalizada, como uma tecnologia administrativa, um conjunto de meios racionalizados que favorecem a dominação da sociedade por meio da administração pública.

O processo de racionalização do Estado não acontece de forma equilibrada e em regime crescente. Nesse sentido, refletir por proximidade ao processo de surgimento da atividade de policiamento no Maranhão implica rever a perspectiva racional, pois o desenvolvimento é desigual.

A produção historiográfica sobre o assunto propõe uma periodização específica para o período colonial nessa região. Da criação do Estado do Maranhão (no início do século XVII, após a expulsão dos franceses) a meados do século XVIII, constitui-se a primeira fase da colonização, caracterizada por um ritmo mais lento de crescimento [...]. A conquista do território se processava de maneira lenta, por meio de duas frentes de expansão: a litorânea (agropastoril) e a do interior (eminentemente

pecuária) [...]. A política pombalina e a expansão manufatureira na Europa imprimiram outra dinâmica à vida econômica e social do Maranhão, demarcando o início da segunda fase. A expansão da agroexportação de algodão e arroz demandou a vinda de numerosos trabalhadores africanos escravizados, atraiu imigrantes de Portugal e de Açores e multiplicou o pedido de doação de terras à Coroa, para o estabelecimento de novas fazendas agrícolas (FARIA, 2007. p. 39).

A atividade de policiamento passa a oscilar entre a prestação de serviço público e o combate em defesa do público, é a expressão de funções estatais de fomento a esta determinada forma. De maneira específica, o poder de Polícia se especializa em virtude do objeto do policiamento. Para uma análise consistente, cumpre percorrer com precisão a ideia de Polícia, fundamentando e identificando os princípios da atuação policial.

No contexto atual, o artigo 144 da Constituição do Brasil de 1988 ofereceu excelente fundamento e princípios para as instituições de Polícia, a saber: “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. É “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011. p. 1621).

O conceito de poder de polícia está disposto no Código Tributário Nacional em seu artigo 78. Todavia, a definição das instituições, que concentram este poder de polícia para fins de proteção do direito à segurança, está no artigo 144 do texto constitucional de 1988, que foi modificado pelas emendas constitucionais número 19, de 04 de junho de 1998 e 82 de 16 de julho de 2014 e atualizado em matéria de cooperação federativa pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007 (revoga a Lei 10.277 de 10 de setembro de 2001) e pela Lei 13.173 de 21 de outubro de 2015.

No plano federal cumpre observar a existência da Polícia Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Rodoviária Federal como Polícias Civis. Em regra,

deveriam ser três instituições policiais para o exercício do policiamento de segurança (administrativo e judicial) no plano nacional. Por outro lado, temos a Polícia do Exército, Polícia do Batalhão Naval e a Polícia da Aeronáutica como instituições militares para exercício da atividade de policiamento por parte da União.

No entanto, o Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004, acrescido e alterado pela Lei 11.473 de 10 de maio, em 2010, pelo Decreto nº 6.189 de 20 de agosto de 2007, modificada em 2007, pelo Decreto nº 7.318 de 28 de setembro e em 2013 pelo Decreto 7.957, de 12 de março e atualizada pela Lei 13.173 de 21 de outubro de 2015, disciplinou a organização e funcionamento da Administração Pública federal para desenvolvimento do programa Força Nacional de Segurança Pública – FNSP. É importante ressaltar a existência da arguição de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Pará, questionando o fato da Presidência da República ter instituído um órgão policial no âmbito de uma Secretaria, sem a participação do Congresso Nacional.

Cumprе apontar-se a criação das Unidades de Polícia Pacificadoras – UPP no Estado do Rio de Janeiro pelo Decreto 41.650 de 21 de janeiro de 2009, como exercício de competência de atribuição constitucional. Tal unidade de policiamento ostensivo opera fundamentalmente com a cooperação da Força Nacional de Segurança Pública e em alguns momentos com a presença do Exército Brasileiro.

Para entender a estrutura policial do Estado do Maranhão colhamos a Lei estadual nº 9.664 de 17 de julho de 2012, que definiu o plano de carreiras e cargos do Maranhão. Em seu artigo 6º, III, define os grupos de segurança: delegado de polícia, policial civil, policial militar e bombeiro militar. A organização da polícia militar do Maranhão disposta na Lei estadual nº 4.570, de 20 de junho de 1984, sobre a

organização básica da Polícia Militar do Estado do Maranhão. A Lei 12.830 de 20 de junho de 2013 definiu os termos da investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. São os marcos da atuação da atividade de polícia pela unidade federada.

Em agosto de 2015 o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema nº 472 da Repercussão Geral, disciplinando o entendimento da competência da Guarda Municipal de que trata o § 8º do Art. 144 do texto constitucional. O relator Ministro Marco Aurélio não incluiu a Guarda Municipal no rol taxativo das instituições policiais, apresentando a relativa diferença entre poder de Polícia e a Segurança pública. Nesse aspecto, apresenta o entendimento de que o poder de Polícia é expressão do poder estatal, não sendo exercido privativamente por instituições policiais. Por outro, reafirmou que a definição das instituições de segurança pública é *numerus clausus* (BARROSO, 2015).

A questão territorial define o âmbito da Polícia municipal, da Polícia estadual e da Polícia federal. No Brasil, os municípios brasileiros dispõem do direito de constituir instituições de Guarda civil municipal para exercer o poder de Polícia, em sua restrita competência: Polícia patrimonial e Polícia de trânsito, conforme decisão recente do Supremo Tribunal Federal nº 472 de Repercussão Geral.

A proporção numérica das corporações policiais ajuda a entender de que forma os gestores estão preocupados com os problemas práticos da sociedade. O aparelhamento institucional e a distribuição de competência revelam os contornos do desenho institucional e dos interesses que motivam a consolidação da ordem e preservação contra a transgressão.

O aparato policial carece de autonomia em relação ao ideal administrativo do titular ou titulares do poder executivo; caso contrário, enfatizar-se-ia seu

desequilíbrio institucional centralizador em face das demais funções do Poder estatal em sua interface com a sociedade.

O texto da Constituição do Brasil de 1988 apresenta uma sistemática de proteção da ordem e segurança públicas. Sua característica marcante reside em devolver para a sociedade civil parcelas das responsabilidades para com as funções e os poderes exercidos privativamente pelo ente estatal. Embora as instituições da sociedade civil tenham adquirido canais de participação, existe uma sensível tensão entre progresso e retrocesso no processo de participação ou, de outra forma, a cooptação da participação das pessoas e entidades de representação da sociedade civil.

A ausência de uma política nacional de participação da sociedade ou mesmo a fragilidade institucional de sua representação dessora o aparato de segurança uma vez que incidem diretamente nas decisões do processo de formulação, planejamento, implementação, execução, acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas de segurança. Nesse contexto, os conselhos comunitários de segurança e os conselhos tutelares são entes legítimos para representação da sociedade nos processos de políticas públicas, devendo participar obrigatoriamente dos Gabinetes de Gestão Integrada e dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais que envolvem políticas públicas de segurança⁴. Todavia, carecem de investimentos públicos e aparelhamento burocrático e institucional para operarem a contento na formação das Políticas Públicas.

É possível acreditar na modelagem do desenho institucional dos sistemas de segurança existentes em território brasileiro e no âmbito internacional. Todavia, o

⁴ Em 2007 existiam em São Luís 54 Conselhos Comunitários de Segurança em 2015 o número de Conselhos Comunitários em funcionamento é de 14 Conselhos Comunitários de Segurança.

seu processo de aparelhamento resulta do esvaziamento institucional e esquecimento de seus fundamentos políticos.

2.3 Modelo de polícia entre segurança e defesa: diálogos Brasil e Alemanha

A legislação que regula o policiamento em território alemão dispõe sobre as polícias no plano do direito administrativo. No âmbito de tal ordenamento tutela-se a segurança pública e a ordem pública. O debate alemão é sobre a administração judicial, financeira e militar.

A legislação alemã define como missão da *polizei* (polícia) a segurança interna do território. Em face de sua forma de Estado (federativo) e sua especificidade de distribuição assimétrica das competências do poder estatal, as *polizein* podem ser constituídas nos *Länder*⁵ (governo estadual) ou pela *Bundes*⁶ (governo federal). Nesse aspecto, em nada difere do sistema brasileiro.

A Polícia no Brasil pode ser constituída pelo Governo Federal e pelos Estados. De tal forma, temos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, assim como, as Polícias estaduais, que seguem divididas entre as Polícias militares, os corpos de bombeiros militares, as Polícias civis e as

⁵ Baden-Württemberg : Polizeigesetz (PolG); Bayern : Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz, PAG); Berlin : Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz, ASOG Bln); Brandenburg : Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz, BbgPolG); Bremen : Bremisches Polizeigesetz (BremPolG); Hamburg : Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG); Hessen : Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG); Mecklenburg-Vorpommern : Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz, SOG MV); Niedersachsen : Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG); Nordrhein-Westfalen : Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), Ordnungsbehördengesetz (OBG NRW); Rheinland-Pfalz : Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG); Saarland : Saarländisches Polizeigesetz (SPolG); Sachsen : Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG); Sachsen-Anhalt : Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA); Schleswig-Holstein : Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz, LVwG); Thüringen : Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz, PAG), Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz, OBG).

⁶ Bundespolizei : Bundespolizeigesetz (BPolG); Bundeskriminalamt : Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG); Zollverwaltung : Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG).

Polícias técnicas. Acrescenta-se o acolhimento das guardas municipais a que se refere o artigo 144, parágrafo 8º (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011).

O Distrito Federal (DF) segue regra comum dos Estados em matéria de polícia, ressalvadas as especificidades das Polícias legislativas, a exemplo da Polícia do Senado ou da Polícia da Câmara ou ainda das Polícias legislativas dos Estados-membros que podem, por sua vez, criar instituições policiais. A Polícia do Senado Federal, prevista na Constituição Federal em seu Art. 52, inciso XIII, bem como no Regimento Interno do Senado Federal, Art. 98, incisos II e III, encontra-se regulamentada pela Resolução do Senado Federal nº 59, de 2002 (BRASIL. SENADO, 2015).

Na Alemanha, cada um dos 16 Estados-federados (*Bundesländer*) constituem suas instituições de polícias. É comum a referência ao termo *Land* (no plural *Länder*) a um Estado-membro; no entanto, observamos que a utilização do termo *Freistaat* (Estado livre, a exemplo da *Sachsen*, *Thüringen* e a *Bayern*) ou mesmo *Stadtstaaten* (Cidade-Estado, a exemplo de *Hamburg* e *Berlin*) permite entender a maneira particular que o Estado de Direito é constituído no território correspondente a *Bundesrepublik Deutschland*.

O portal oficial de polícia alemã⁷ dispõe de informações sobre todas as instituições policiais da República Federal da Alemanha, oferecendo o acesso ao portal das polícias de cada Estado-federado, da Polícia Federal (*Bundespolizei*) e da Polícia Judiciária Federal (*Bundeskriminalamts*). Por outro lado, o portal oferece informações atualizadas sobre a política policial de prevenção ao crime tanto na esfera federal como dos estados.

⁷ Portal Oficial de Polícia da Alemanha. Disponível em:
<http://www.polizei.de/nn_196742/Polizei/DE/Home/home__node.html?__nnn=true>.

É relevante no sistema de segurança alemão a existência de uma Universidade de Polícia Alemã (*Deutsche Hochschule der Polizei*⁸), capaz de absorver os problemas práticos do sistema alemão para tratamento. Escrito em Alemão, Inglês e Francês, o Portal da Universidade oferece documentação e informações sobre o contexto alemão de produção da segurança pública pelas instituições de polícia integrada ao sistema de justiça. O policial interessado em ingressar na Universidade de Polícia da Alemanha encontra documentos e informações necessárias para pleitear o ingresso.

Tal sistema de ensino superior é integrado fundamentalmente pelos cursos de mestrado e doutorado e oferece um número de vagas em relação às necessidades dos Estados e do Governo Federal. O candidato é aprovado em conformidade com os exames feitos pela Universidade de Polícia da Alemanha e consulta aos Governos *Länder* e *Bundesrepublik*. Em outras palavras: a Universidade poderá avaliar e formar profissionais especializados para pensar e abrir perspectivas de ação em face do contexto do problema da segurança em virtude de sua demanda.

Cumprê observar a relevância da relação entre a Universidade e a Polícia, tendo em vista que todos os elementos técnicos e estratégicos da atividade de polícia dependem para seu aprimoramento dos avanços científicos e dos produtos e inovações dos cientistas.

Em 2011, o Ministro Peluso do Supremo Tribunal Federal iniciou entendimentos quanto à criação de uma Universidade de Segurança Pública e Desenvolvimento Social em cooperação com a *Bundesrepublik Deutschland*. Em

⁸ Portal da **Universidade de Polícia da Alemanha**. Disponível em: <<http://www.dhpol.de/de/index.php>>.

sua apresentação afirmava ser o objetivo principal a reflexão para abrir perspectivas de ação no combate à criminalidade e à pobreza⁹.

Este pode ser um ponto relevante na análise do sistema brasileiro, uma vez que, no Brasil, a partir do primeiro mandato do presidente Lula, o Governo Federal centraliza na SENASP, através de seus órgãos e departamentos, uma lógica que legitima a Rede de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP e o Fórum de Nacional de Segurança Pública – FNSP, como o lugar do pensar e produzir perspectivas de ação de combate à criminalidade.

No entanto, a Renaesp e o Fórum são Fóruns de Governo na tentativa de pensar o problema da Segurança pública em território brasileiro. Sua principal característica é que elas não são Instituições de Ensino Superior de Estudos e Soluções em Segurança Pública no sentido de uma Universidade de Polícia.

Em abril de 2014, o Centro de Estudos de Direito Penal e Processual Penal Latino-americano (CEDPAL), da Georg-August-Universität Göttingen, realizou seminário “Polícia e Investigação no Brasil”, produzindo as seguintes Recomendações: 1. A clara separação entre a função de polícia investigativa e a de polícia preventiva; 2. A desvinculação da polícia investigativa do Poder Executivo; 3. Transparência da gestão das atividades policiais; 4. Efetiva prestação de contas da polícia para a sociedade; 5. O poder de controle externo da polícia deve ser efetivamente exercido pelo Ministério Público, mediante elaboração de lei para implementação e sistematização de seu exercício; 6. A formação continuada dos integrantes das polícias em Direitos Humanos; 7. A observância escrupulosa do devido processo legal no âmbito da investigação criminal, dentre outros, com a

⁹ Documento publicado no Portal do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfDestaque_es_es/anexo/UNIVERSIDADE_DE_SEGURANCA_PUBLICA.pdf>.

previsão legal de prazo máximo de duração da prisão e demais medidas cautelares; 8. A adoção de investigação oficial unitária, assegurada à investigação defensiva; 9. Assegurar a independência institucional e funcional de peritos e órgãos periciais em relação às polícias; 10. A elaboração, divulgação e atualização constantes, pelos órgãos periciais, de manual de procedimentos técnicos e quesitos; 11. Os elementos informativos colhidos na investigação não poderão ser utilizados para a formação do convencimento judicial, exceto quanto às provas pré-constituídas posteriormente submetidas ao contraditório; 12. As provas cautelares, antecipadas e irrepetíveis produzidas na investigação não poderão ser o fundamento exclusivo ou preponderante de sentença penal condenatória; 13. A revisão dos meios de obtenção de prova previstos na Lei 12.850/2013, por violarem garantias fundamentais e converterem a autoridade policial em sujeito processual.

Nesse sentido, as recomendações adquirem relevância e centralidade em relação ao processo de construção de uma política de Segurança pública com vistas a formar um sistema.

Embora existam instituições com capacidade técnica para integrar um processo nacional de formação superior de desenvolvimento dos conhecimentos científicos e articuladas aos problemas reais. No âmbito da Defesa, a Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁰ e o Instituto de Engenharia Militar (IME)¹¹ oferecem alta formação em termos de tecnologia de poder.

Por tradição e capacidade técnica em termos de produção de conhecimento científico de alta *performance* aplicado como tecnologia de poder a ESG integra as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) em termos de

¹⁰ Portal da Escola Superior de Guerra. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/br/>>.

¹¹ Portal do Instituto Militar de Engenharia (IME). Disponível em: <<http://www.ime.br/>>.

pensamento estratégico militar. Por outro, é possível perceber que tal possibilidade está consolidada em termos de Engenharia industrial de material bélico ao IME que figura como referência na formação de ensino militar e ensino de Engenharia no Brasil.

Nesse sentido, o Brasil aparece no cenário internacional como grande produtor de armas leves. Dispõe de uma forte indústria de material bélico, vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando do Exército¹², a Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL. Segundo informações do Portal da IMBEL ela se constitui de um conglomerado de fábricas cujos produtos resultam de processos industriais químicos, mecânicos e metalúrgicos.

Em termos de produtos, a IMBEL oferece ao mercado brasileiro e internacional uma variedade de produtos como pistolas (calibre .380 ACP; 9mm; .40 S&W, e; .45 ACP), fuzil de alta precisão (.308 Win), fuzis de assalto e parafal (IA2 5,56; 7,62 M964), carabina policiais (IA2 5,56), além de munições, explosivos, facas, abrigos temporários e instrumentos de comunicação e eletrônica. Atualmente os produtos produzidos pela IMBEL são comercializados no território nacional por representantes localizados em Estados da região centro-oeste e sul (DF, RJ, ES, SP, PR, MS, MT, MG e SC)¹³.

Em comunicação com a IMBEL através do Setor de Ouvidoria, a empresa informou que 30% de sua produção atendem à demanda do mercado interno de armas, oferecendo armamento para policiais civis, militares, Polícia federal e sistema penitenciário. Segundo informação da IMBEL até o ano de 2012 a empresa fornecia

¹² Portal da Imbel – Indústria de Material Bélico do Brasil <http://www.imbel.gov.br/>

¹³ Em comunicação com a IMBEL através de email, a ouvidoria da IMBEL informou que 30% de sua produção estão voltadas para atender à demanda do mercado interno de armas, oferecendo armamento para policias civis, militares, Polícia federal e sistema penitenciário. Até 2012, fornecia componentes da Pst .45 IMBEL para o FBI.

componentes da Pst .45 IMBEL para o *Federal Bureau of Investigation* – FBI (Departamento Federal de Investigação dos Estados Unidos da América). Nos próximos anos tem perspectiva de expansão no mercado internacional.

É importante observar que em solo brasileiro existem inúmeros debates sobre produção, comercialização e utilização de armas de fogo. Embora o Brasil estabeleça uma legislação restritiva ao uso de armas de fogo, é elevado o registro de mortes por armas de fogo¹⁴. Na legislação brasileira em vigor, podem portar armas os policiais civis, policiais federais, rodoviários federais, ferroviários federais, agentes de inteligência, guardas e agentes prisionais, auditores fiscais, integrantes das Forças Armadas. Os policiais militares e agentes de segurança privada podem portar arma(s) quando em serviço ou com porte de armas.

Em relação à ESG é relevante observar a centralidade desta instituição no processo de integração das instituições de Forças Armadas em território brasileiro. Sua relevância está na uniformização doutrinária do ponto de vista político, estratégico, operacional e tático¹⁵.

Publicado pelo Ministério da Defesa, pelo seu Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, através da Portaria Normativa nº 3810/MD, de 08 de dezembro de 2011, a “Doutrina de Operação Conjuntas - MD30-M-01”, volume 1, 2 e 3, define as concepções, as sistemáticas de planejamento, competências, os tipos de comandos operacionais, os tipos de operações, fatores condicionantes, desenho operacional, assim como, os modelos de planos estratégicos de emprego das Forças Armadas nas Operações Conjuntas.

¹⁴ Mapa da Violência – 2015.

¹⁵ Manuais de Doutrina de Operações Conjuntas das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www.esg.br/index.php/br/2014-03-24-18-09-30#operações-conjuntas>>

A rigor, o pensamento da comunidade política *Bundesrepublik Deutschland* nasceu com base político-formal após o trágico episódio da Segunda Guerra, em 1945, e a Queda do muro de Berlim e Unificação da Alemanha entre os anos de 1989 e 1990, sem prejuízo dos avanços sobre direitos sociais e econômicos já observados desde a Constituição de Weimar, 1919. Em regra, a República Federal permite uma arquitetura institucional complexa, revelando assimetrias na distribuição do poder estatal.

Conforme Limongi,

Em nível federal, há três órgãos constitucionais que participam da feitura de leis, a saber, O Parlamento Federal (*Bundestag*), o Conselho Federal (*Bundesrat*) e o Governo Federal (*Bundesregierung*), chefiado pelo Chanceler (*Kanzler*), auxiliado pelos ministros de Estado (2011, p. 53).

O Parlamento é eleito diretamente pelo povo através de eleições regidas por lei federal (*Bundeswahlgesetz*). Em território alemão não existe um tribunal específico para organização, realização e solução de conflitos do processo eleitoral.

E é em matéria de Defesa que a República Federal da Alemanha vem alcançando maiores pontos de integração com a República Federal do Brasil. Entre os anos de 2010 e 2015, o sistema de defesa alemão¹⁶ parece ter realizado transformações muito significativas em relação às Forças Armadas, o projeto de reforma inicialmente apresentado para reduzir o tamanho das *Bundeswehr*, assim como reduzir o tempo de serviço militar obrigatório¹⁷, vem sendo redimensionado permanentemente.

O projeto de reforma das *Bundeswehr* (2010-2011) previa modificações estruturais de redução do tamanho e extinção do serviço militar obrigatório, porém,

¹⁶ Portal do Ministério da Defesa da Alemanha.

<http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxOun5kap5-QW6ulwDwHf6z/>

¹⁷ O serviço militar obrigatório alemão, assim como o serviço civil obrigatório para os que não querem pegar em armas, teve redução de nove para seis meses segundo o site do Ministério da Defesa.

com a demissão do Ministro Karl-Theodor zu Guttenberg, o seu princípio de eficiência com menor efetivo segue outras estratégias.

As pretensões de reduzir seu orçamento e, conseqüentemente, provocar modificações estruturais foi alvo de controvérsia no cenário político do país. Em 2010 as alterações previstas reduziam em um terço o número de soldados¹⁸. O propósito era “ficarem menores, melhores e mais eficientes”, assim, mais modernas do que o clássico modelo do III Reich.

A reforma previa um corte de 8,3 bilhões de euros dos gastos militares¹⁹ como parte do plano nacional de austeridade que visava economizar 80 bilhões em quatro anos. O orçamento anual destinado ao setor de defesa na Alemanha em 2010 era de 31,2 bilhões de euros, o quarto maior das forças da Otan. Os Estados Unidos, que lideravam a lista da Otan, gastavam 13 vezes mais que a Alemanha. Reino Unido e França ocupavam o segundo e terceiro lugar respectivamente.

O Serviço militar obrigatório deixaria de ser obrigatório, cuja medida deveria começar a valer a partir de meados de 2011. A parte controversa da proposta era que, em vez de recrutar os jovens, o serviço militar do país empregaria cerca de 7.500 voluntários. A bancada socialdemocrata no Parlamento alemão afirmava que seriam necessários aproximadamente 30 mil voluntários, para que se pudessem obter jovens satisfatoriamente qualificados²⁰.

O Ministério da Defesa²¹ defendia que apesar de o alistamento militar perder seu caráter obrigatório, esse item não seria excluído da Lei Fundamental.

¹⁸ Sairiam de 252 mil para aproximadamente 165 mil soldados.

¹⁹ Informações prestadas pelo Ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble ao portal *Deutsche Welle* em 24 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/for%C3%A7as-armadas-alem%C3%A3s-est%C3%A3o-diante-da-maior-reforma-do-p%C3%B3s-guerra/a-5937688>>.

²⁰ Argumento de Rainer Arnold, especialista em política de defesa da bancada social-democrata no Parlamento alemão. Op. Cit.

²¹ Tinha o ministro Karl-Theodor zu Guttenberg à frente do Ministério.

Também a obrigatoriedade do serviço civil, que, na época, era uma alternativa ao alistamento militar, seria suspensa.

Entretanto, o serviço obrigatório representava um grande apoio ao trabalho de diversas instituições sociais na Alemanha. Diante das circunstâncias o Ministério da Família, Idosos, Mulheres e Juventude²² planejava substituí-lo por um serviço nacional voluntário.

A ministra esperava atrair aproximadamente 35 mil homens e mulheres por ano para o novo serviço voluntário. O trabalho nas instituições teria seis meses de duração, podendo chegar a 24 meses em casos excepcionais, com um salário de 500 euros mensais, ressaltando que projeto ofereceria oportunidades do serviço civil também às mulheres. Em 2009, aproximadamente 68 mil homens foram convocados ao serviço militar, e outros 90 mil optaram pelo serviço civil.

Até a queda do Muro de Berlim em 1989, a Alemanha evitou participação em conflitos armados, limitando a atuação dos soldados a serviços de ajuda humanitária.

Nas últimas décadas, entretanto, a *Bundeswehr* participou de missões na Somália, no Kosovo, no Congo, no Afeganistão e na Ucrânia, sempre presente com um contingente muito significativo. Por sua vez, é importante ressaltar que a questão penal em território alemão a partir do Tribunal de Nuremberg é entendida de forma bastante controversa, pois o tribunal julgou os principais líderes políticos, militares e empresariais do III Reich Alemão após a Guerra. Questiona-se a legitimidade do Tribunal em virtude do fato de que seus integrantes terem sido americanos, ingleses, soviéticos e franceses. A jurisdição penal internacional, tecnicamente o Tribunal

²² Em 2010 presidido pela ministra Kristina Schöder.

Militar Internacional de Nuremberg, foi instalado após a Segunda Guerra Mundial entre 1945-1946, pela vontade dos vencedores e aliados de guerra.

Por um lado, a vontade de Stálin colocara ao tribunal o importante papel de aplicar de forma radical aos líderes e associados ao Nacional Socialismo alemão penalidades rigorosas pelos crimes de guerra praticados.

O Tribunal formado pelos aliados criou uma narrativa dicotômica entre o bem e o mal, tendo em vista à construção de uma negação absoluta do Nazismo e do projeto do III Reich. Indaga-se em relação à natureza do Tribunal, qual teria sido a sua finalidade das penas do Tribunal? Existe ainda hoje muita divergência sobre Nuremberg: duas questões surgem como premissas para o debate acerca da composição, funcionamento e finalidade do Tribunal.

Por um lado, questionava-se se ele seria um julgamento da civilização ou uma “justiça” dos vencedores? As respostas produzem visões absolutamente divergentes. Para aqueles que se posicionam pela legitimidade do Tribunal, eles afirmam que esse dicastério foi um recurso judicial legítimo para responsabilizar os autores de agressões e atrocidades deflagradas no período da segunda guerra mundial. Por outro lado, existem aqueles que acusam ser o Tribunal a “justiça” dos vencedores, denotando de forma negativa a formalização do Tribunal, como forma de vingança dos vencedores aos vencidos de guerra, camuflada pelo aparato jurídico internacional.

Nesse interim, nascem questionamentos profundos acerca dos tribunais internacionais, se seriam efetivamente tribunais de Direito penal.

Em relação ao Tribunal de Nuremberg, devido à copiosa produção, muito se questiona sobre as pessoas que foram condenadas pelos crimes definidos

posteriormente aos fatos praticados. Um conjunto de questionamentos sobre quem realmente foi julgado. E quais eram as possibilidades de absolvição? Existem seletividades nas acusações e réus, ou seja; seletividade nas escolhas feitas e nas razões por trás das escolhas, em que suas contradições são reveladas mediante uma análise da natureza simbólica das condenações aplicadas, tendo em vista que elas desconsideram os limites da responsabilidade individual e, conseqüentemente, negam a equidade como princípio de justiça.

A repercussão dos atos praticados pelo tribunal é ainda bastante discutida, embora seus efeitos sejam conhecidos.

É relevante entender que a política permeia o direito como um todo. Os Tribunais internacionais servem como uma espécie de parâmetro para que se possam evitar grandes ofensas ou barbáries já praticadas.

2.4 Os diálogos com a Polícia Inglesa

A questão do modelo de polícia e os arranjos necessários para constituição de um sistema exigem análises dos aprendizados e as modificações das tradições ocorridas em lugares e tempos específicos. Nesse sentido, é possível indagar sobre quais aspectos desse processo a polícia inglesa tem a ensinar à polícia brasileira.

A literatura especializada aponta para um processo de transição das formas policiais voluntárias e privadas às formas públicas, profissionais e mais ou menos centralizadas. Esse processo ocorre no sistema inglês de polícia em virtude do que se chamou de declínio das capacidades locais em matéria de controle social e intervenção (MONET, 2001).

Os efeitos da profissionalização e especialização das forças policiais no processo de regulação das relações sociais adquirem relevantes avanços. Todavia, cumpre ressaltar a dificuldade de uma análise em abstrato, tendo em vista que as formas institucionais do aparato policial decorrem de lógicas e fatores históricos particulares.

Para Monet,

A Inglaterra muito cedo coloca face a face uma autoridade real e senhorios de terra poderosos. Mas, em vez de se combaterem, esses diferentes centros políticos organizam rapidamente entre eles uma colaboração que dá ao Estado inglês traços específicos (MONET, 2001. p. 73)

As formas públicas de polícia na Inglaterra aparecem como consequência lógica do surgimento de noções opostas de “público” e “privado”, nas relações sociais e nos sistemas jurídicos. Nasciam as ideias de existência de uma “força pública”, com “agentes públicos” prevenindo e reprimindo transgressões à “coisa pública” (MONET, 2001. p. 69).

É preciso esperar 1829 para que o governo inglês conseguisse fazer o Parlamento adotar a reforma instituindo a primeira força policial profissional na Inglaterra: a *Polícia Metropolitana* de Londres, que os londrinos chamam hoje, familiarmente, de *Met* e os amantes de romances policiais, *Scotland Yard* (MONET, 2001. p. 71s. *grifos do autor*).

A racionalização das instituições para otimização de seus resultados permitiu que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo realizasse em 1958 uma conferência com os integrantes de uma delegação paulista enviados à Europa para um trabalho de aprendizado com as instituições policiais do sistema europeu de policiamento, de forma mais específica, a delegação paulista realizaria um conjunto de estudos da legislação processual e da atividade de polícia inglesa e

de outros países do velho continente (SÃO PAULO. SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1958).

O Evento produziu o documento intitulado “A Polícia Metropolitana de Londres e a Polícia Italiana”. Os componentes da delegação eram da Polícia Civil, Força Pública (Polícia de Segurança), Guarda Civil e Ministério Público que permaneceram dois meses em solo inglês para estudos de todos os setores dos serviços policiais e judiciais relativos à manutenção da ordem e segurança pública.

No mesmo contexto, o então Governador do Estado de São Paulo, Jânio da Silva Quadros convidou integrantes da *Scotland Yard* para observar o aparelhamento policial estadual, produzindo relatórios e sugestões ao adequado aparelhamento policial, tendo sido designados dois oficiais da Polícia Metropolitana de Londres (Joseph Thomas Manuel e Robert George Fenwick), os quais permaneceram em São Paulo por aproximadamente 5 meses, fazendo um levantamento completo dos organismos policiais paulistas. Nesse trabalho os oficiais focalizavam os pontos frágeis do aparelhamento policial.

Em um processo de cooperação para o exame da Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário como peças de um aparelhamento do ponto de vista da prevenção e repressão criminal. Silva afirmava:

É o processo o instrumento da repressão, pois apenas através de suas exigências e formas é possível a válida colheita de elementos informativos, assim como a produção da prova, a acusação, a defesa, sua apreciação e julgamento, com a elaboração da sentença e a conseqüente execução da pena, com todos os seus efeitos de recuperação, intimidação, segregação, defesa social etc. (SILVA, V., 1958. p. 5).

Buscava-se o equilíbrio entre o direito e o dever do Estado de reprimir as transgressões penais, perseguindo e punindo o crime, contudo, por outro lado, proporcionando ao acusado o máximo de garantias (SILVA, V., 1958).

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

Formam ambos um eficiente sistema, harmônico, completo, de funcionamento rápido na colheita de dados e informações sobre crimes, sua apresentação e julgamento e isso em grau desconhecido em nosso meio, de forma a conquistar a absoluta e integral confiança pública, geradora do clima de colaboração do povo com as autoridades, tornando a tarefa destas mais fácil e segura (SILVA, V., 1958. p. 7).

O aperfeiçoamento o sistema de justiça exigia racionalização:

A perfeita compreensão da estruturação e funcionamento policial e judiciário, depende de um conhecimento, ainda que não profundo, dos princípios processuais vigentes, norteadores da ação e relações dos órgãos repressivos (SILVA, V., 1958. p. 5).

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

Importa observar que, segundo Cano e Duarte, a legislação disciplinar policial inglesa esta fortemente inspirada na tradição da *common law*, com diplomas legais relativamente simples e sujeitos à interpretação com base em jurisprudência (CANO; DUARTE, 2012).

Aludiam ao fato de que

Tal situação decorre de fatores variados e complexos: históricos, econômicos, políticos, educacionais e outros, sendo inegável, todavia, que preponderam os relativos a uma polícia bem estruturada e integrada por elementos selecionados e treinados, em conjunto com um excelente Judiciário (SILVA, V., 1958. p. 7).

A análise do sistema inglês tendo como ponto central o estudo da Polícia Metropolitana produziu nos membros da comissão um importante entendimento sobre o entrosamento das instituições policiais entre si.

Para Silva,

A *Scotland Yard* não exercia autoridade sobre as polícias da Inglaterra, sendo apenas local, em seu aspecto principal, embora preste auxílio, quando solicitada, às polícias locais, mormente na investigação de crimes mais graves, principalmente homicídios (SILVA, V., 1958. p. 9).

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

Possui a *Scotland Yard* ainda, centralizados, os serviços de comunicações, rádio, teletipos, telefones etc., de estatística criminal, mapas indicativos da incidência criminal, planejamento, controle e direção, sendo os seus serviços, todavia, na fase executiva, descentralizados, realizados nos Distritos – nas Estações de Polícia, que têm sob sua responsabilidade o policiamento preventivo, o controle de trânsito, investigação dos delitos, prisões, apresentações dos casos às Cortes e todas as demais incumbências policiais, com assistência, é claro, sempre que necessário, da sede central (SILVA, V., 1958. p. 9s).

3 O ESTADO BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO POLICIAL

Giles Deleuze e Felix Guatarri, ao realizarem análise do trabalho de Georges Dumézil acerca da máquina de guerra na mitologia indo-europeia, afirmam que

A soberania política, ou dominação, possuía duas cabeças: a do rei-mago, a do sacerdote-jurista [...] Mas a sua oposição é apenas relativa; funcionam em dupla, em alternância, como se exprimissem uma divisão do Uno ou compusessem, eles mesmos, uma unidade soberana (DELEUZE; GUATARRI, 1997. p. 12).

Caracteriza-se a atuação do Estado concentrada na atividade interna das forças e vontades em torno de um conjunto de regras que visam conter aqueles que atentem contra sua manutenção (WEBER, 1999).

Para Weber, toda comunidade recorre à coação física desde sempre, no momento em que pode ou tem de fazê-lo para defender os interesses dos participantes. Ele recorre ao processo histórico para afirmar que em relações associativas primitivas, não existiam direitos legítimos assegurados. E conclui que a associação política surgiu, dentre outras formas, da prevenção racional dentro do aparato comunitário em relação à segurança e a defesa (WEBER, 1999).

Entre os espartanos, a comunidade separava o grupo dos armados, e treinados, a posição privilegiada dos guerreiros tendia a requerer uma legitimidade específica do exercício do poder. Quando o aparato coativo da associação política era suficientemente poderoso, a violência era reprimida e isto se tornava estruturalmente permanente quanto maior fosse o interesse da solidariedade contra os externos à comunidade (WEBER, 1999).

Weber afirma que todas as formações políticas são de força. Porém a natureza dessa força e a forma como é aplicada contra outras formações é que

promovem a estrutura e o destino das comunidades políticas. Nem todas as comunidades políticas são expansivas no sentido de usurpar outros territórios e formações, por incorporação ou dependência (WEBER, 1999).

Em relação ao poder das grandes formações o autor explica que toda comunidade politicamente grande e forte significa uma ameaça para todas as formações vizinhas e para ela mesma, pela simples razão de ser uma formação de grande poder, pois a pretensão de prestígio provoca, em razão da dinâmica de poder, reação de concorrência de todos os demais possíveis portadores de prestígios (WEBER, 1999).

Weber afirmava que o surgimento e a expansão de formações com caráter de grandes potências estão condicionados aos fatores econômicos. A expansão continental romana fortemente direcionada por interesses econômicos dos arrendatários de impostos, de cargos públicos e especuladores de terras e não de pessoas interessadas num tráfico de bens extraordinariamente desenvolvido; ainda que o tráfico de bens não constituísse fator decisivo das expansões políticas, a estrutura econômica era determinante para a formação da expansão política, pois objetivava, desde o início, apropriação violenta das mulheres, animais, escravos e o solo (WEBER, 1999).

O capitalismo imperialista de Roma foi decisivo na expansão ultramarina, como poder coativo que atua em sentido expansivo. A aquisição das colônias ultramarinas por parte de uma comunidade política proporciona aos interessados capitalistas enorme oportunidade de lucro pela escravidão ou pela exploração dos habitantes a exemplo da mão de obra nas plantações (gleba), além da monopolização forçada do comércio nas colônias. Os impostos dos novos territórios

conquistados proporcionam oportunidades de lucro a arrendatários de impostos capitalistas (WEBER, 1999).

O Capitalismo imperialista forneceu as melhores oportunidades de lucro, muito melhores do que as oferecidas pela fabricação industrial de produtos para exportação destinados a serem trocados com os membros de outras comunidades políticas (WEBER, 1999).

Farias afirma que

Existe uma fusão categorial do estatal com o imperial [...]. Hoje a configuração estatal imperial não funciona dialeticamente nem como condição prévia nem como mediação das contradições do capital em geral e dos capitais numerosos; graças ao poder das finanças, se tornou um *Deus ex machina* (FARIAS, 2013. p. 74s).

A expansão violenta, mediante guerra, e os respectivos armamentos criavam a força mais rendosa para enormes empréstimos e aumento da possibilidade de lucro dos credores capitalistas do Estado (WEBER, 1999).

3.1 República Federativa do Brasil: equilíbrio institucional imperfeito

Sousa adverte que a República Brasileira é resultado de uma complexa cultura política. Ela seria o amálgama de nossas raízes ibéricas, de ideias positivistas e ideologias corporativistas (SOUSA, 1996).

Em 1985, Bresser Pereira afirmava: “O Brasil encontra-se hoje, portanto, diante de uma ‘crise total’”. Esse sentimento está presente nos cenários e diagnósticos traçados sobre o Brasil de hoje (2015). Bresser Pereira explicava a crise pela relação entre redemocratização e abertura, encarando a existência de um processo de conflito e de negociação entre a sociedade e o governo, resultando em “complexo processo de negociações internas para deixar intactos o sistema básico de dominação e a natureza da formação econômico-social mista, capitalista-tecnoburocrática” (PEREIRA, 1985. p. 128s).

Não temos nem um regime autoritário tecnoburocrático-burguês nem um regime democrático burguês, mas um regime de transição eminentemente contraditório e em crise (PEREIRA, 1985. p. 134).

O processo resultou em pacto social e aliança política: “aliança entre liberais-conservadores da Frente Liberal, com centro e esquerda independente do PMDB e do PDT, e com a esquerda comunista do PCB, PC do B e do MR-8” (PEREIRA, 1985. p. 176).

Esse pacto estava baseado em três princípios básicos: 1. Redemocratização que interessava a todas as classes; 2. Manutenção do capitalismo, que interessava à burguesia; e 3. Moderada distribuição de renda, que interessava aos trabalhadores e às esquerdas (PEREIRA, 1985. p. 116).

Nesse contexto, os desembargadores Kazuo Watanabe e Candido Dinamarco protagonizaram o processo que culminou com a consolidação dos Juizados Especiais (antigo Juizados de Pequenas Causas) pretendido como um elemento de aproximação entre o judiciário e a sociedade. Em face da necessidade de ampliação da legitimidade política, tanto a Justiça como a Segurança aparecem marcadas por esse processo de descentralização (SÃO PAULO, 1987).

Em São Paulo,

o governo Montoro (1983-6) implementou uma reforma administrativa que se orientava pelo princípio da descentralização, particularmente da regionalização e municipalização da gestão de diversas políticas públicas (ARRETCHE, 2000. p. 216).

Surgem os Conselhos Comunitários de Segurança, no âmbito da Secretaria de Segurança Pública com o propósito declarado de ser uma arma no combate ao crime, eram coordenados pelos Delegados de cada Distrito Policial e pelos comandantes das companhias de policiamento da Polícia Militar. Seus membros eram representantes do poder público municipal, entidades de classe e associações de bairros. Seus objetivos declarados eram: 1. Planejar ações comunitárias de segurança e avaliar seus resultados; 2. Integrar população e polícia

na tarefa de obter segurança para todos; 3. Desenvolver companhias educativas visando à orientação do público sobre as condições e formas de segurança; e 4. Atuar junto às autoridades, no sentido de combater as causas que geram a criminalidade e a violência (SÃO PAULO, 1987)

Um sistema complexo e dinâmico, atualizado continuamente pelo processo legislativo e reformas do desenho institucional, analisadas continuamente pela função judicial e organizada pelos interesses políticos daqueles que ocupam a titularidade do executivo, sendo a atividade regular de policiamento de competência da União, da Unidade Federada (Estado) e mais recentemente pelo Município. Nesse sentido, é necessário percorrer a distribuição dessas competências e suas capacidades de cooperação.

As características marcantes do federalismo do ponto de vista político no Estado brasileiro são duas. A primeira delas é a existência de diferentes níveis de governo, cada um deles com governantes próprios eleitos pelos cidadãos. A segunda característica é que cada nível de governo deve obter seus recursos financeiros através de imposições tributárias sobre o povo que reside e atua na área pela qual é responsável.

Em relação à primeira característica, cumpre observar que a existência de diferentes níveis de governo com relativa autonomia deve assentar-se no poder apoiado diretamente pelo povo, sob pena de ser mero agente.

Por sua vez, para a segunda característica, a impossibilidade de arrecadar seus próprios recursos financeiros custará seu agir com independência. Estas duas possibilidades se entrelaçam na relação institucional brasileira, por um lado, por força das normas constitucionais, pois a União apresenta superioridade

financeira em face dos Estados-membros, acarretando constrangimento financeiro para os Estados e os Municípios (DALLARI, 2013).

Segundo Arretche,

a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas públicas sociais tem se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo, o que significa dizer o modo pelo qual estes assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual vinham a assumi-las no regime militar.

Em Estados federativos, Estados e Municípios – porque dotados de autonomia político e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 2000. p. 47)

O artigo 48 da Constituição Federal de 1988 dispõe que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República²³, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I – sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; III – fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas, e; IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento [...] (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011).

Não obstante, cumpre observar que o Poder executivo no Brasil vem usurpando competências da Câmara dos Deputados e do Senado, buscando centralidade para dispor unilateralmente nas decisões econômicas e financeiras do Brasil, comprometendo seu patrimônio e assumindo compromissos internacionais danosos para a sociedade civil.

A par disso, as competências do Congresso Nacional, integrando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, revelam, precisamente, que, ao se

²³ Exceto o especificado nos artigos 49, 51 e 52 da CF88.

constituir o Estado Federal, buscou-se um mecanismo institucional que impedisse a supremacia do Executivo federal (DALLARI, 2013).

Segundo Regis, o federalismo brasileiro em seu processo de construção sempre foi marcado pelas disputas entre o poder central e as oligarquias regionais, cujo resultado é o movimento pendular de centralização descentralização (REGIS, 2009).

Desde a Independência até o fim do período FHC, o Estado brasileiro experimentou 94 anos de governo centralizado e 86 anos de governo descentralizado (REGIS, 2009. p. 1). Atualmente, registra-se 106 anos de governos descentralizados:

Tabela 2: Cronologia do federalismo brasileiro

Intervalo	Período Histórico	Centralização / Descentralização	Poder dos Governadores
1822-1889	Império	Centralização	Fraco
1889-1930	República Velha	Descentralização	Forte
1933-1945	Era Vargas	Centralização	Fraco (muito fraco após 1937)
1945-1964	Redemocratização	Descentralização	Forte
1964-1984	Regime civil-militar	Centralização	Fraco
1984-1994	Redemocratização	Descentralização	Forte
1994-2003	Era do Plano Real	Descentralização	Muito fraco
2003-2010	Era Lula	Descentralização	Fraco
2011-	Era Dilma	Descentralização	Fraco

Fonte: Adaptado de REGIS, 2009. p. 1.

Estudos clássicos sobre o federalismo no Brasil acusam que o processo de descentralização mais recente iniciou-se entre os anos 1980 a 1990, quando foi possível identificar a maior presença de mecanismos de transferência de funções e recursos do governo federal para os estados e municípios. Ressalte-se que esse percurso tem sido marcado por um processo de transferência de recursos e

aumento na participação da gestão das Políticas Públicas, raramente uma ampliação de atribuições e competências (ARRETCHE, 2000; 2009).

No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país *tende* a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva (ARRETCHE, 2010. p. 48).

A literatura especializada nos autoriza compreender que a essência do Federalismo é unir as vontades parciais na construção de valores gerais, preservando os interesses relacionados a cada uma das entidades federadas (ACKERMAN, 1989; 2000; ARRETCHE, 2014).

Importa observar que,

a variável “capacidade técnica” – que diz respeito à forma pela qual o município reúne equipamentos, recursos humanos e conhecimento técnico especializado – é um legado de políticas prévias. E também pode ser decisiva para o processo de municipalização, na medida em que estabelece as condições sob as quais os governos podem vir a implementar políticas (ARRETCHE, 2000. p. 232).

O debate sobre a relação de subsidiariedade e autonomia é aspecto essencial para a compreensão do Estado brasileiro. Partindo do texto constitucional ou do debate político especializado, cabe verificar quais deverão ser os direitos e obrigações dos entes federados, seus mecanismos de atuação e instrumentos de participação.

O equilíbrio institucional do modelo é bem complexo, pelo que cumpre perceber-se as imperfeições numa perspectiva conceitual como um dado. Aparentemente, o sistema deve funcionar, no entanto, no caso concreto, as relações são repletas de contradições tanto no plano das concepções como no plano dos procedimentos.

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

A atuação da função executiva do Poder deve ser compreendida, por um lado, como a execução de decisões já tomadas e, por outro, envolve riscos e uma conjuntura específica, uma vez que, representa escolhas entre atos futuros. Assim, compreende-se a complexidade das decisões.

A experiência moderna da comunicação ajudou a entender que a eficácia política da mensagem depende do entendimento do destinatário e não da intenção de quem a formula. São os mediadores que a deformam e lhe dão forma (MOREIRA, 1978. p. 16).

O processo moderno de construção da decisão ocorre através de relações. Desta forma, a política de Segurança pública, e conseqüente poder de polícia da força de segurança significariam, portanto, a tentativa de participar no poder ou influenciar a distribuição do Poder, seja entre vários Estados, seja dentro de um Estado entre os grupos de pessoas que ele abrange (MOREIRA, 1978).

O respeito ao princípio federativo deve condicionar a legislação, as iniciativas e as ações dos governos e também as decisões judiciais. Uma vez acolhido o federalismo pela Constituição todo ato com implicações jurídicas que visem alterar o modelo federativo será inconstitucional.

A partir do ano 2000 as proposições vêm seguindo numa tentativa de produzir uma nova orientação e identidade para o sistema de segurança, proposta pelo Governo federal (Poder executivo) através da Secretaria Nacional de

Segurança Pública, criada e instalada desde 1997, como instrumentalização da efetividade dos princípios constitucionais propostos em 1988.

Inspirado na experiência de Irvin Waller e Daniel Sansfaçon apareceu o documento intitulado Plano Nacional de Segurança Pública, com o propósito de apresentar um novo padrão de articulação sistêmica entre órgãos de segurança, com novos valores, novos sujeitos, novas identidades e nova cultura organizacional.

Sobre a formação dos profissionais:

A formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, dentre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade organizada [...] (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002. p. 25).

O atributo do *poder de polícia* ao ente estatal, com vistas à garantia da ordem pública, mesmo que para isso estabeleça restrições aos direitos individuais que se opõem aos ditames políticos e atentem contra a segurança pública. O Artigo 78 do Código Tributário Nacional define:

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

Em sintonia com a Constituição Federal de 1988, na Epígrafe do Capítulo III (Da Segurança Pública) do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), considerados em seu artigo 144, a seguir. *In Verbis*:

A segurança pública é **dever do Estado**, direito e **responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – **polícia federal**; II – **polícia rodoviária federal**; III - **polícia ferroviária federal**; IV – **polícias civis**; V – **polícias militares e corpos de bombeiros militares**; [...] § 8º **Os municípios poderão constituir guardas municipais**

destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011. P. 1621ss).

Um processo de implantação de um programa de cooperação federativa Sistema Único de Segurança Pública foi tentado, com vistas à construção de integração das políticas do sistema de Segurança pública ao cargo do executivo federal. Exemplos da criação da Força Nacional de Segurança Pública – FNSP, seguida da criação do Batalhão Escola de Pronto Emprego que constituem batalhões de policiamento ostensivo sob o controle do Ministro da Justiça.

No entanto, seu processo de consolidação é precário, uma vez que o mandato dos indivíduos para exercício do poder de polícia é desprovido de legalidade, tendo em vista que este está limitado à corporação que foi admitido em território de competência do ente estatal federado.

A dificuldade de superação da desordem como pressuposto de sua existência marca o discurso moderno de controle social. É como se em nenhuma sociedade, na qual a desordem tenha sido superada, fosse possível admitir os desvios praticados pelo participante da vida social.

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

Nobrega afirma que o debate

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

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

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

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

Pires adverte que

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

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

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

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

As organizações contemporâneas (públicas e privadas) vêm-se diante de fortes e constantes incertezas, originadas de diferentes fontes (internas e externas); deparam com interesses contraditórios que se avolumam (entre seus próprios agentes na relação com outras organizações e com a sociedade); precisam armar-se contra variados tipos de oportunismo. O

moral hazard (ou risco moral) paira sobre os contratos: agentes que pagam para ser ressarcidos diante de sinistros passam, daí em diante, a comportar-se negligentemente diante de riscos, elevando os custos para todos, até os que não são negligentes, em uma “seleção adversa” (PIRES, 2007. 29).

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

O combate à criminalidade é missão típica e privativa da Administração (não do Judiciário), através da polícia, como se depreende dos incisos do Art. 144 da Constituição, e do Ministério Público, a quem compete, privativamente, promover a ação penal pública (Art. 129, I), o ente estatal, especializado por funções cumpre para com suas responsabilidades de garantidor.

Levando-se em consideração o controle da atividade policial, é imprescindível compreender o papel do Ministério Público em dois aspectos relativos ao Estado brasileiro: 1. A defesa do Estado democrático; e 2. Harmonização do discurso democrático com o discurso punitivo (GUIMARAES, 2010).

Araújo adverte a existência de um processo complexo em termos de deslocamento de competências que originalmente é entregue a um Estado-membro e que passa por força de legislação infraconstitucional à União, sobretudo nos crimes contra os direitos humanos. Ao passo que, verifica-se o deslocamento de competência da União para entidade supranacional realizando uma internacionalização do tratamento dos crimes contra os direitos humanos, admitindo a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (NEME; ARAUJO, 2011).

3.2 A Segurança Pública no Brasil: arranjos federativos e republicanos

A expressão “segurança pública” aparece influenciada no contexto brasileiro pela definição geralmente aceita da integridade objetiva do indivíduo, do grupo e de coletividades, sem prejuízo dos direitos subjetivos e interesses legais dos indivíduos e instituições do Estado.

O conceito é usado regularmente, em dispositivos e atos normativos de caráter policial, pelos Estados federados (LEWANDOWSKI, 2014). Em conexão com a harmonização da tecnologia da informação e infraestrutura das instituições da segurança interna do Estado (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Ao percorrer a trajetória do conceito, é possível observar um processo pendular de retração e impulsão da participação da sociedade na sua construção e existência.

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, apresentava inúmeras referências à segurança, podendo ser percebidas variações consoantes às necessidades de instrumentalização em face da relação do Estado com o indivíduo (ora chamado de cidadão, portanto portador de direitos individuais, coletivos e difusos), bem como dos indivíduos entre si. Nesse sentido, aparece a expressão “segurança individual” no Título VIII (Das disposições gerais, e garantia dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros) em seu artigo 179, *In Verbis*:

A inviolabilidade dos direitos civis, e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio pela maneira seguinte (BRASIL, 2014).

Na Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, o texto constitucional restringe a expressão segurança pública, tendo somente se referido à segurança individual, segurança da República, segurança interna e segurança

externa, apresentando-se relativo aos indivíduos em seu Título IV (Dos cidadãos brasileiros), Seção II (Declaração de Direitos). Em seu artigo 62, a Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 2014).

O modelo instaurado pela primeira Constituição Republicana se manteve até que a concentração das forças de centralização entre os Estados-membros fosse sufocada pela Revolução de 1930. Mesmo diante de um corte institucional profundo, a Constituição do federalismo cooperativo, de 16 de fevereiro de 1934, apresentava, no mesmo sentido, o termo segurança individual, encontrando-se expresso em seu Título III (Da Declaração de Direitos), Capítulo II (Dos Direitos e das Garantias Individuais), artigo 113. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (BRASIL, 2014).

Mesmo de forma tímida, a Carta de 1934 transferiu autonomia para os municípios em seu artigo 13, quando estatui que “os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 2014).

Segundo Ramos, o Federalismo inaugurado no Brasil de 1891 apresentou caráter dual, a exemplo do federalismo dos Estados Unidos, tanto que ficou registrado no texto constitucional que *a cada Estado incumbe prover, as expensas próprias, as necessidades do seu governo e administração*. A proposta de federalismo era extremamente prejudicial para a maioria dos Estados da federação que se formava, especialmente os da região nordeste, na medida em que não

dispunham dos recursos suficientes para a manutenção da máquina pública e prestação dos serviços necessários à sua população (RAMOS, 2012. p. 29).

O contexto político que conduziu à Constituição, de 10 de novembro de 1937, embora recuperasse a expressão Segurança pública, tendo sido observada no texto constitucional a competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, em seu artigo 16 (Compete privativamente a União o poder de legislar sobre as seguintes matérias), inciso V, o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a Segurança pública (BRASIL, 2014).

A Constituição de 1937 criou no Brasil o *Estado Novo* sob a influência de uma visão autoritária e conservadora, centralizando o Poder político e de forma não enunciada abolindo o modelo federativo no Brasil. Em seu artigo 73: o Presidente da República, autoridade Suprema do Estado, coordenaria as atividades dos órgãos representativos, de grau superior, dirigiria a política interna e externa, promoveria ou orientaria a política legislativa de interesse nacional, e superintenderia a administração do País (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, compreende-se que da Constituição de 1937 vigoram apenas os artigos 178, 18º e 187, que por sua vez, dissolvem as Casas Legislativas da União, dos Estados e dos Municípios, condicionando as eleições ao Parlamento nacional à realização de um plebiscito, assim como suspendem a eficácia do texto constitucional até que se realizasse o plebiscito nacional para a sua aprovação (BRASIL, 2014). Plebiscito este que jamais foi convocado (SOUZA JUNIOR, 2002. p.55).

A Constituição Republicana de federalismo cooperativo, de 18 de setembro de 1946, conferiu autonomia aos Estados-membros (BRASIL, 2014).

Posteriormente, a Constituição de 1967 (BRASIL, 2014) e a Emenda constitucional nº 01/1969 (BRASIL, 2014) marcaram o processo de retorno ao poder absolutamente concentrado, que foi associado a um Estado Unitário.

Segundo Neme e Araújo,

o golpe de Estado e a tomada do poder pelos militares trouxe como consequência o enfraquecimento do princípio federativo, com o estabelecimento de um modelo federalista em que a concentração dos poderes era a característica mais relevante (NEME; ARAUJO, 2011. p. 132s).

Para Souza Junior, a Constituição de 1988 nasceu de uma extensa negociação política, caracterizando um tipo de engenharia política que se está denominando de “transição democrática”. Para o autor, existem basicamente duas formas de transição política democrática: a primeira, a **transição de consenso**, é aquela que se realiza pela negociação em bloco ou em conjunto das grandes decisões políticas fundamentais, em que os pormenores mais controvertidos são deixados desde logo para a legislação ordinária futura ou para a política de todos os dias. A segunda, a **transição de compromisso**, é aquela que se realiza pela negociação isolada ou tópica de cada uma das decisões políticas fundamentais: os pormenores, nesse caso, assumem uma dimensão desproporcional à respectiva importância, e perde-se a visão de conjunto e a racionalidade do todo institucional do País (SOUZA JUNIOR, 2002. p. 81).

Nesse sentido, cumpre destacar as observações feitas por Ramos acerca do Brasil:

a Constituição de 1988 possui todos os ingredientes formais de um sistema federal. Não se pode dizer, mesmo diante da complexidade do sistema, que o federalismo brasileiro seja descentralizado. O certo é que possui um viés de descentralização (RAMOS, 2012. p. 42).

No que diz respeito ao processo de centralização e descentralização do Poder político no Estado brasileiro, percebe-se que as mudanças que a Federação brasileira tem sofrido de 1891 até hoje foram cosméticas: não tocaram em essência no modelo centrípeto trazido dos Estados Unidos. Nossa realidade reclama por uma técnica centrífuga e por maior flexibilidade, orientada pelo princípio da subsidiariedade, que hoje está produzindo uma nova concepção de Federação em todo o mundo (SOUZA JUNIOR, 2002. p.83).

Importa observar que a Constituição de 1988 visou cumprir seu papel de ordenadora da vida política do Estado e, por este motivo, estabeleceu as atribuições legislativas, executivas e judiciárias (BRASIL, 2015).

A Constituição de 1988 fixou as competências da União, dos Estados e dos Municípios, distinguindo competências exclusivas de competências concorrentes, assim como as competências concorrentes exercidas de forma cumulativa das competências concorrentes exercidas de forma limitadas (ATALIBA, 2011).

Agindo fora das circunstâncias estabelecidas explicitamente ou implicitamente na lei, ou em desacordo com a finalidade legal ou mediante forma distinta das estabelecidas na regra de direito, estaria, assim, agindo fora da própria competência, isto é, **sem competência** (MELLO, 2010. p.16).

Por outro lado, Figueiredo esclarece que não devemos fixar-nos em distinções conceituais rígidas entre assuntos locais e regionais, não sendo mais possível delimitar claramente assuntos próprios de cada esfera governamental, como se fossem objetos ou matérias distintas. E assevera que mais importante que uma lista de competências constitucionais claras (seja para o Município, seja para os Estados) será a coexistência de diversos graus de intervenção estatal; ações

conjuntas entre esferas de governo; autonomia decisória, capacidade de financiamento de parte da despesa por parte das unidades subnacionais (estados e municípios) (FIGUEIREDO, 2011).

Segundo Callejón, na verdade, tanto os conceitos de Estado como o de Constituição devem ser desmistificados. Por um lado, a desmistificação da unidade de poder do Estado, na medida em que nem todo político está concentrado atualmente neste, de maneira que se pode afirmar que a **estabilidade** é agora uma qualidade de diversos Poderes públicos supra e infraestatais. Por outro, a desmistificação da própria Constituição e de sua relação histórica com o Estado. Nem a Constituição limitou sempre o Estado no mundo moderno, nem o Estado representa o único Poder político que deverá ser limitado pelo Direito Constitucional (CALLEJÓN, 2011. p. 35).

Partindo de Moreira quanto à doutrina da divisão dos Poderes, admite-se que Montesquieu introduziu na ideia de constituição do Estado racional-normativo não uma doutrina do poder dividido (MOREIRA, 2009). Propôs faculdades ou funções que se equilibravam para obrigar a obediência à vontade política estabelecida pela convergência de forças na comunidade política, cuja eficácia somente poderá ser alcançada mediante sólido investimento financeiro e rigoroso controle orçamentário (CONTI, 2011). Presente o poder como força e em funções especializado (TOCQUEVILLE, 1969).

Essa capacidade manifesta-se, nos pontos críticos, quando a razão é posta de lado com a intervenção militarizada (MOREIRA, 2009). Articula-se em um tripé: influência, decisão e força.

Nesse sentido, afirma Moreira que toda uma teoria, que não será aqui recordada, estabeleceu uma espécie de hierarquia valorativa entre as formações

armadas, no sentido de vincular uma parte mais diretamente à sustentação dos valores do consenso (integridade nacional, defesa da Constituição) e de assinar a outras, chamadas polícias e guardas, os valores mais prosaicos da vida quotidiana (ordem pública preventiva e repressiva). Contudo, é do braço armado do Poder que se trata em todos os casos (MOREIRA, 2009. p. 219).

Consoante afirmado por Neme e Araújo, acerca do modelo federativo brasileiro, “a liberdade das unidades federadas é limitada pelos próprios valores que fomentaram sua existência, e o exercício dessa liberdade deve ser exercido em obediência aos princípios que emergiram durante todo o processo de criação deste modelo” (NEME; ARAUJO, 2011. p. 136).

Se observarmos o processo de cooperação federativa do Sistema de Segurança Pública, iremos perceber forte construção de um processo de integração das políticas de Segurança pública a cargo da União. Primeiro da criação da Força Nacional de Segurança Pública – FNSP, seguida do Batalhão Escola de Pronto Emprego que constituem batalhões de policiamento ostensivo sob o controle do Ministro da Justiça.

Um processo de centralização da função legislativa na formulação da política pública de segurança. Observemos: Lei nº10.201 de 2001 (FNSP); Lei nº 10.277 de 2001 (revogada); Lei nº 11.530 de 2007 (PRONASCI); Lei nº 11.473 de 2007 (FORÇA NACIONAL); Lei 11.707 de 2008 (PRONASCI).

2.2.1 Os pactos republicanos na federação brasileira

A questão passa pelo compromisso firmado entre os representantes das funções de Poderes da República Federativa do Brasil para a implantação de

modificações no ordenamento jurídico e outras medidas, objetivando o aperfeiçoamento do aparato estatal.

O eixo central do debate gira em torno da divisão de Poderes no Brasil e tem como fundamento a Constituição da República Federativa do Brasil em seu Art. 2º “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL. SENADO, 2015).

O I Pacto Republicano ocorreu em 15 de dezembro de 2004. Pacto pelo Judiciário - “por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo”. Foram signatários do pacto: 1. Presidente da República – Luís Inácio Lula da Silva (deputado constituinte – PT-SP); 2. Presidente do Senado Federal – José Sarney (Presidente da República em 1988 – PMDB-MA); 3. Presidente da Câmara dos Deputados – João Paulo Cunha, e; 4. Presidente do Supremo Tribunal Federal – Nelson Jobim (deputado constituinte – PMDB-RS).

A Exposição de motivos nº 204, de 15 de dezembro de 2004, proclamava que

poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária, A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático (PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 204).

A necessidade de repactuação institucional das funções definia os tópicos do Pacto: 1. Implementação da Reforma Constitucional do Judiciário; 2. Reforma do sistema recursal e dos procedimentos; 3. Defensoria Pública e Acesso à Justiça; 4. Juizados Especiais e Justiça Itinerante; 5. Execução Fiscal; 6. Precatórios; 7. Graves violações contra os Direitos Humanos; 8. Informatização; 9. Produção de dados e indicadores estatísticos; 10. Coerência entre a atuação administrativa e as

orientações jurisprudenciais já pacificadas; 11. Incentivo à aplicação das penas alternativas (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 204).

Os integrantes da Comissão de Juristas foram Ada Pellegrini Grinover, Petrônio Calmon Filho, Antonio Magalhães Gomes Filho, Antonio Scarance Fernandes, Luiz Flávio Gomes, Miguel Reale Jr.; Nilzardo Carneiro Leão, René Ariel Dotti, Rui Stoco, Rogério Lauria Tucci e Sidnei Benetti.

É importante ressaltar que o pacto produziu normas aprovadas pelo Congresso Nacional, entre elas: 1. Lei nº 11.418/06 – Repercussão Geral; 2. Lei nº 11.419/06 – Processo eletrônico; 3. Lei nº 11.689/08 – Mudanças no rito do processo do Tribunal do Juri; 4. Lei nº 11690/08 – Mudanças no CPP quanto à produção de provas; 5. Lei nº 11.719/08 – Alterações no rito do processo comum; 6. Lei nº 11.277/06 – Sentenças de improcedência em ações repetitivas dispensam citação; 7. Lei nº 11.419/06 – Informatização do processo judicial; 8 Lei nº 12.403/11 – Prisões e medidas cautelares no processo penal (BRASIL, 2015).

Esse conjunto normativo refletiu-se em resultados para o Judiciário. Em pouco tempo, os tribunais ampliaram sua capacidade produtiva.

O II Pacto Republicano aconteceu em 13 de abril de 2009. E teve como principal chamado “por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo”.

Deste pacto foram signatários: 1. Presidente da República – Luís Inácio Lula da Silva; 2. Presidente do Senado Federal – José Sarney; 3. Presidente da Câmara dos Deputados – Michel Temer, e; 4. Presidente do Supremo Tribunal Federal – Gilmar Mendes.

Os signatários consideraram que a efetividade das medidas adotadas indicava que tais compromissos deveriam ser reafirmados e ampliados para fortalecer a proteção aos direitos humanos, a efetividade da prestação jurisdicional,

o acesso universal à Justiça e também o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça (BRASIL, 2012).

Firmar o pacto republicano de Estado “por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo”, com os seguintes objetivos:

I – Acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados;

II – Aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos;

III – Aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

Principais normas aprovadas pelo Congresso Nacional:

- Lei Complementar nº 132/09 – Altera a LC nº 80/94 e fortalece a Defensoria Pública da União.

- Lei nº 11.925/09 – Altera CLT - Autenticação de cópias pelos advogados.

- Lei nº 11.965/09 – Permite participação de defensores públicos em atos extrajudiciais.

- Lei nº 11.969/09 – Lei da carga rápida dos autos no caso de prazos comuns (1 hora).

- Lei nº 12.011/09 – Criação de varas federais e juizados.

- Lei nº 12.012/09 – Criminalização do ingresso de celulares em presídios.

- Lei nº 12.016/09 - Nova Lei do Mandado de Segurança.

- Lei nº 12.019/09 – Cria a figura do magistrado instrutor nas ações penais originárias.

- Lei nº 12.063/09 – Chamada de Lei da ADO, altera a Lei da ADI – Lei nº 9.868/99.

- Lei nº 12.153/09 – Cria os Juizados Especiais da Fazenda Pública.

O III Pacto Republicano encontra-se no campo da tentativa, pois o Ministro Cezar Peluso, sobre esse respeito, afirmou: “Tenho a certeza de que o diálogo permanente e a cooperação resoluta, institucionalizados, entre os Poderes, no III Pacto Republicano, constituirão instrumento decisivo para o esforço comum de construção do futuro” (PELUSO, 2012).

Assim, a PEC conhecida como PEC dos Recursos ou PEC Peluso, foi então defendida:

Com estrito respeito às garantias constitucionais, como o duplo grau de jurisdição, a ampla defesa, a coisa julgada e os demais princípios inerentes à cláusula do devido processo legal, a medida tende a eliminar, entre muitos outros inconvenientes, manobras processuais que retardam o cumprimento de sentenças e impedem o acesso a uma Justiça rápida e eficiente (PELUSO, 2012).

Por sua vez, o Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES) encampou a ideia da PEC dos Recursos e apresentou a PEC nº 15/2011, ainda na CCJ do Senado Federal.

A questão da divisão de Poder foi tratada, à época do Estado Novo, por Francisco Campos da seguinte forma:

Cada época tem a sua divisão de poderes, e a lei do poder é, em política, a da capacidade para exercê-lo. (...) Uma lei inflexível da política é a que não permite a existência de vazios no poder: poder vago, poder ocupado (CAMPOS, 1942. p. 346).

Por sua vez, Bobbio afirma: “[...] nenhum Governo poderia subsistir por longo tempo se tivesse que se impor pela força” (BOBBIO, 2007. p.554).

Para Weffort:

Montesquieu estabeleceria, como condição para o Estado de Direito, a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário e a independência entre eles. A ideia de equivalência consiste em que essas três funções deveria ser dotadas de igual poder (WEFFORT, 2003a. p. 119).

Por outro lado, assevera Weffort:

as nações de hoje não poderiam impedir que no seu seio as condições não fossem iguais; mas depende delas que a igualdade as conduza à servidão ou à liberdade, às luzes ou à barbárie, à prosperidade ou às misérias (WEFFORT, 2003b. p. 160).

Por fim, observou o Min. Sepúlveda Pertence:

Separação e independência dos poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado-membro. O mecanismo de controle recíproco entre os poderes, 'os freios e contrapesos' admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes (PERTENCE, 2010. p. 39).

A matéria articula Política e Poder, tendo sido compreendida desde Aristóteles da seguinte maneira: "Aquele que não pode viver em sociedade, ou de nada precisa por bastar-se a si próprio, não faz parte do Estado; é um bruto ou um Deus" (ARISTÓTELES, 2009. p. 17).

3.3 Entre ordem e transgressão: os (des)caminhos da polícia brasileira

O aumento vertiginoso da produção e circulação de objetos e informações; o aumento tangencial do número de relações sociais em novas experiências a partir do crescimento do uso da rede internacional de computadores; o crescimento urbano desordenado; e o crescimento do número de mortes violentas têm produzido significativas transformações no sistema de Justiça.

Os estudos apontam para uma crise da ordem legítima, das relações de representação e da ética moderna tendo em vista um cenário de crescente insegurança.

O mapa da violência, publicado em 2015 pela parceria Unesco e Governo brasileiro (Poder Executivo), apresenta um entendimento de que a impunidade, a morosidade das relações processuais e o despreparo dos aparelhos policiais são os três maiores problemas em relação à efetivação da Justiça. Esse cenário se configura em discurso de desconfiança dos cidadãos em relação ao Poder público, sendo este intensificado por crescentes níveis nas taxas de criminalidade (WAISELFISZ, 2015).

A consequente ilegitimidade do Poder público eleva o sentimento de insegurança. O estudo sobre desconfiança em relação aos serviços prestados pelo Poder estatal, apresentado pela pesquisa *Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJBrasil*, produzida pela FGV/Direito/SP que em seu relatório atualizado até setembro de 2014 revelou como problema o baixo percentual de legitimidade do Judiciário e de outros órgãos que formam o sistema de Justiça no Estado brasileiro (FGV, 2015).

Os resultados apresentados pela FGV/Direito/SP, em relação à mensuração da confiança da população nas instituições, usando da técnica da declaração espontânea sobre o quanto os entrevistados confiam no Poder judiciário, expressam o percentual de confiança que chegou a 29%, sendo considerado mais confiável apenas em relação ao Congresso Nacional (19%) e aos partidos políticos (6%) (FGV, 2015).

Para os entrevistados, as Forças Armadas são as instituições mais confiáveis do Brasil, com percentual de confiança de 69%, seguidas pela Igreja Católica (59%) e o Ministério Público (50%). A Polícia, por sua vez, aparece com percentual de confiança de 34%. Acerca desta última, os dados revelam que apenas 30% dos entrevistados buscam a Polícia para informar um crime, fazer uma

reclamação ou pedir ajuda. Dentre os que declararam ter acionado a Polícia, 87% acionaram a Polícia militar e apenas 12% contataram a Polícia civil, sendo percentual de insatisfação de 66% (FGV, 2015).

Análises estatísticas sobre a segurança da população foram ampliadas com o crescimento das notificações das Declarações de Óbitos (DO) consolidadas na base de dados Sistema de Informações Sobre Mortalidade sistematizada pela Coordenação Geral de Informações e Análises Epidemiológicas da Secretaria de Vigilância à Saúde do Ministério da Saúde (SIM/CGIAE/SVS/MS).

Essa base de dados tem sido aperfeiçoada em termos de segurança e qualidade de registros a partir de mudanças metodológicas e de notificações. Utilizando a Classificação Internacional de Doenças – CID 10, as notificações das DO ao SIM, especialmente para a Região Nordeste, apresentam um nível de aproximadamente 85% de notificações em novo formato, com ênfase no crescimento das notificações de causas externas, especificamente para agressões e acidentes de trânsito.

Nesse sentido, a base de dados SIM amplia o grau de confiança das análises, assim como permite melhores leituras das relações existentes entre Saúde e Segurança da população. A análise, partindo do banco de dados, permite uma melhor observação dos cenários locais e suas particularidades, seja em termos de desafios seja possibilidades diante dos novos riscos impostos à existência.

Considerando-se que o crescimento da população do Maranhão foi de 19% entre 2002 e 2015²⁴ e entre 2003 a 2013 o crescimento do número de

²⁴ Dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portal <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/>

homicídios no Maranhão foi 180%²⁵, compreende-se que o crescimento da violência (homicídios) é proporcionalmente muito superior ao crescimento populacional.

O Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), através de seu Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial (CEOp-CEAP), vem oferecendo regularmente a atualização de dados sobre o Maranhão. Acompanha as ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)²⁶, assim como os reflexos na atividade policial.

Sobre os CVLI é notável o crescimento das ocorrências na última década, havendo uma maior incidência entre os anos de 2013 e 2014. Em consideração à sazonalidade é possível reconhecer que os registros sofrem alterações ao longo de um período de 12 meses, no entanto, ao observar ciclos anuais percebe-se a diferença.

Os dados revelam que o segundo semestre apresenta um aumento em relação ao primeiro semestre na Região Metropolitana de São Luís. Em julho de 2013 foram registradas 59 mortes e em 2014 o número subiu para 119 mortes. O mês de novembro de 2014 aparece como o mês mais violento da última década. Em novembro de 2012 foram 55 mortes, em 2013 foram 103 mortes e em 2014 foram 140 mortes.

No caso brasileiro, crime e violência avançam a passos largos, sob diferentes feições, homicídios, violência sexual, roubos, acidentes de trânsito, enquanto o Estado nem sempre consegue alcançar o equilíbrio necessário para

²⁵ Dados SIM.

²⁶ Classificação dada pela Metodologia de aferição de crimes violentos sugerida pela SENASP.

combater tais males, respondendo aos problemas, muitas vezes, com mais violência em ações que se baseiam na lógica da **tolerância zero**²⁷ e da **lei e ordem**²⁸.

Por sua vez, há um crescimento bastante significativo do número de inquéritos policiais que apuram CVLI e que ainda não culminaram em ações judiciais, num total de 591 inquéritos policiais inconclusos na Região Metropolitana desde 2010, sendo 289 inquéritos do ano de 2014.

Segundos dados do CNJ, na Região Metropolitana de São Luís existem 3.330 mandados de prisão **aguardando cumprimento** e no Estado do Maranhão são 9.341 mandados de prisão **não cumpridos**. Não obstante, o Estado apresente uma população carcerária de 6.315 presos, quantidade acima da capacidade planejada (CNJ, 2015).

Como resultado desse cenário, a magnitude dos indicadores da atividade policial de resultados reflete fundamentalmente o crescimento da quantidade de crimes cometidos, sendo necessário compreender tais números de forma relacional.

Cumprir observar que as tentativas de configuração da realidade da Segurança pública exigem estratégias variadas. Partem de bases conceituais, passam pela observação direta e alcançam a análise de *metadados* sistematizados. O processamento de ampla gama de informação de natureza distinta e de grande número de eventos simultaneamente é ao mesmo tempo oportunidade e desafio ao pesquisador.

No limite está em questão o comprometimento do longo processo de pacificação, que Max Weber assim como Norbert Elias identificam em termos de

²⁷ Referência à política desenvolvida na cidade de New York (USA) para enfrentar a criminalidade, sobretudo, patrulhamento de regiões urbanas para combater ao tráfico de drogas.

²⁸ Movimento que defende que a máquina repressiva deve ser reforçada para combater a criminalidade.

especialização monopolizada da função de segurança e aos procedimentos racionais do Direito, característicos da institucionalização do Estado moderno (WEBER, 1999; ELIAS, 1995).

Essa realidade vem sendo articulada por duas tendências: uma de desresponsabilização do Estado pela violência e afirmação de seu aspecto enquanto fenômeno social; e outra, formada por um conjunto de proposições e questionamentos de especialistas acerca da capacidade prestacional do Estado em termos de Segurança (BARREIRA, 2004).

Mais do que esta independência de um Estado ou de outro agente condutor, a questão da Segurança pública constitui o processo de definição e preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio assentado no texto constitucional da República Federativa do Brasil de 1988, enquanto pessoa jurídica de Direito público internacional, ou conforme o Art. 42 do Código Civil brasileiro de 2002, como pessoa jurídica de Direito público interno (BRASIL, 2002).

A esse respeito, com o Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP (BRASIL, 2002), documento que balizou as ações do Governo federal na área de Segurança pública estabelecendo compromissos, pontuando demandas e estratégias de forma contínua, o Governo federal procurava articular um processo de centralização de orientações e decisões sobre a questão da segurança pública. Por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, através das Conferências de Segurança Pública, CONSEG's e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI no âmbito do programa de cooperação federativa Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, competência

do Ministério da Justiça, inserido no núcleo das políticas públicas que informam a agenda governamental.

A necessidade de controle sobre armas de fogo no território nacional, como contenção da ampliação dos problemas relativos à violência e criminalidade, tendo sido ressaltada pelo Sistema Nacional de Controle de Armas – SINARM, do Ministério da Justiça e o Departamento de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército – DFPC, do Ministério da Defesa. Exige-se nesta dimensão um alinhamento eficaz no âmbito da legislação e das instituições de controle, como a Polícia Federal e o Exército, assim como a presença das Corregedorias e das Ouvidorias.

A Gestão da Segurança Municipal e das Guardas Civis estão pacificadas pela jurisprudência nacional, e são associados ao processo de construção das diretrizes nacionais de prevenção e atenção no âmbito da Segurança pública, através de um conjunto integrado de ações voltadas para garantir o atendimento das necessidades de segurança individual, difusa e coletiva. Nesse sentido, as instituições municipais, previstas constitucionalmente, assumem importante papel no processo de articulação das Políticas de Segurança no eixo da prevenção e atenção.

Importa ressaltar a gestão integrada da Segurança, articulada ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, ao Conselho Municipal de Segurança e aos Conselhos Comunitários de Segurança. Um processo de municipalização da Segurança pública em face das novas orientações e das tendências nacionais.

Na cidade de São Luís o prefeito João Castelo, em seu último mandato (2009-2013), ignorou as diretrizes nacionais, o que possibilitou um conjunto de

transgressões, dentre as quais, o porte ilegal de armas de fogo pela Guarda Municipal de São Luís.

Tal fato pôde ser observado em inúmeros episódios, a exemplo, o do dia 22 de março de 2011, quando guardas municipais, por uso progressivo da força, reprimiram cidadãos que se manifestavam contra a precariedade do serviço de transporte coletivo urbano. Do lado de fora do Terminal de Integração do São Cristóvão, a Guarda Municipal de São Luís agrediu fisicamente os manifestantes que praticavam atos de *resistência*. Não bastasse a violência física, alguns guardas portavam armas de fogo ostensivamente. A atuação desastrosa da Guarda Municipal, ilegalmente armada, ensejou desconfiança em torno do seu *modus operandi* (MARANHÃO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2011).

Ainda no dia 22 de março de 2011, o deputado Jota Pinto encaminhou o Requerimento nº 063/2011 que foi extensamente discutido na Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do dia 24 de março e posteriormente encaminhado ao Prefeito de São Luís, João Castelo, repudiando a ação da Guarda Municipal no Terminal de Integração do São Cristóvão, que, segundo o deputado Jota Pinto, utilizou-se de conduta que denominou grotesca para intervir contra os manifestantes que buscavam seus direitos (MARANHÃO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2011).

A presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, Deputada Eliziane Gama, anunciou o procedimento instaurado junto a Casa Legislativa do Estado para apurar fatos e pedir providências sobre a referida atuação da Guarda Municipal no Bairro do São Cristóvão (MARANHÃO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2011). Não se tem conhecimento de providências e punições.

Cabe observar que o marco regulatório do controle sobre o uso de armas está na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição. O capítulo III, Do porte, Art. 6º “É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria [...]”. Em via de regra o porte é proibido, salvo casos excepcionais, como os do inciso III, isto é, para “os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes [...]”.

O dispositivo criou condições de existência para a autorização do porte de arma pela guarda municipal. No entanto, em seu § 3º, o artigo condicionou esse porte: “A autorização para o porte de armas de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino da atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno [...]”.

Nesse processo de excepcionalidade, a Polícia Federal, órgão competente para emissão da autorização do porte de armas de fogo para os guardas municipais, somente o faz quando cumpridos os requisitos estabelecidos em lei. Não se tem notícia de que até a presente data, em relação à Guarda Municipal de São Luís, tenha-se efetivado. Nesse sentido, acredita-se que a Guarda Municipal da cidade de São Luís não disponha de autorização para portar arma de fogo, incorrendo todos aqueles que o fazem no porte ilegal de armas de fogo previsto no Art. 14 (dispõe sobre porte ilegal de armas de uso permitido) e no Art. 16 (dispõe sobre porte ilegal de armas de uso restrito), que definem as características e espécies do tipo, com pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa para o primeiro caso e 3 (três) a 6 (seis) anos e multa para o segundo.

Cumprе ressaltar que o crime pode ser inafiançável se a arma não estiver registrada em nome do seu portador. Em seu Art. 20, a pena é aumentada da metade e no Art. 21, prevê-se a insuscetibilidade da liberdade provisória.

O diploma normativo apresentou atenção especial para as possibilidades de porte ilegal de armas de fogo por guardas municipais, tendo aperfeiçoado a caracterização do tipo penal. Isso revela que o Estatuto do Desarmamento encontra-se afinado ao Art. 144, da Constituição Federal, que concentrou o uso legítimo da força física de forma taxativa nos órgãos de polícia.

Em seu § 8º, do Art. 144, a Constituição Federal prevê a possibilidade de criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, não permitindo agir como se policiamento ostensivo fosse.

Cumprе notar-se que a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) negou provimento ao Agravo Regimental no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento – 1078217, de Relatoria do Min. Mauro Campbell Marques (julgado em 14 de abril de 2009), afastando a possibilidade da Guarda Municipal atuar como agente de autoridade de trânsito. O STJ manteve o entendimento do Tribunal de origem ao fundamento de que **não se admite delegação à guarda civil metropolitana não autorizada pela Constituição Federal**. Invocou-se o princípio da legalidade no âmbito do Direito administrativo, para restringir uma interpretação extensiva do texto constitucional.

A inteligência da decisão da Corte permitiu salvaguardar de forma especial o **poder de polícia**, que no âmbito do Estado democrático de direito, tem como fundamento o princípio da legalidade para considerar-se a ação da Administração pública.

A Segurança pública, de acordo com o *caput* do Art. 144 da Constituição Federal, é responsabilidade de todos e, de acordo com o § 7º, instaura a necessidade disciplinar da organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, permitindo criar de forma coletiva um processo social de construção através do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, regulamentado pelo Dec. nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, que permite às Guardas Municipais concorrerem à representação, em um dos nove assentos destinados às instituições de Segurança pública, possibilitando, assim, que ela possa desenvolver um importante papel no exercício da cidadania e construção da Segurança pública, dentro dos limites permitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, observamos as diversas dimensões que constituem a invenção da Segurança pública pela administração municipal em São Luís, carecem de um investimento intelectual e político. Ela precisa construir sua identidade de instituição preventiva, capaz de prestar suporte e auxílio especializado, como os Corpos de Bombeiros ou pleitear uma imagem de órgão de repressão, exclusivamente para o tráfego de veículos.

4 O EXERCÍCIO DE POLÍCIA NO MARANHÃO: estrutura, dinâmicas de ação e controle

No Maranhão, do ponto de vista institucional, há instituições nas três esferas da organização do poder estatal, cujo propósito é responder as demandas sociais que fluem para o interior do Estado no campo da Segurança Pública. Conforme Gracie (2011, p. 144), trata-se de “prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas”, e que impõe “ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso [...]”

Cada uma das instituições possui competências e dinâmicas próprias sendo alcançadas por sistemas internos e externos de controle.

4.1 A estrutura e funcionamento das instituições policiais no Maranhão

No Maranhão, com representação na Capital São Luís temos as seguintes instituições de Segurança Pública que exercem Polícia de Segurança ou Polícia Judiciária: Superintendência Regional da Polícia Federal (SRPFMA); Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal (SRPRFMA); Polícia Civil do Estado do Maranhão (Polícia Técnica e Científica); Polícia Militar do Estado do Maranhão; Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão.

Em acordo com a jurisprudência atualizada até 2015, na cidade de São Luís, para exercício de polícia de trânsito atua a Guarda Municipal de São Luís (GMSL) aquartelada na Secretaria de Segurança com Cidadania.

4.1.1 Instituições e atividades policiais de competência da União

A Polícia Federal é um órgão permanente do Sistema Nacional de Segurança Pública, previsto no Art. 144 da Constituição Federal de 1988, e exerce atribuições de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária da União. A instituição foi

criada pelo Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: a). apurar infrações penais contra a ordem política e social; b) apurar infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas; c) apurar outras infrações penais cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins; e) prevenir e reprimir o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; f) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; 8) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 2015).

Segundo informações prestadas em 2015 pelo Superintendente Regional da Polícia Federal, e pelo Delegado Regional de Combate ao Crime Organizado, a Polícia Federal do Maranhão conta com aproximadamente 25 Delegados, 200 Agentes, 30 Escrivãos, 03 Papiloscopistas, 10 Peritos Criminais, além 30 funcionários do quadro administrativo (nível superior e médio) e 35 prestadores de serviços terceirizados (limpeza, vigilância, copa, secretárias, recepcionistas, etc).

Todas as unidades dispõem de equipamentos interligados aos Sistemas de Informações da Justiça e Segurança através da rede internacional de computadores.

Em virtude da existência da Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal, a formação do policial federal ocorre obrigatoriamente em Brasília, sendo oferecidos no Maranhão alguns treinamentos essenciais, como: armamento e tiro; rapel; e operações em selva.

Em relação às unidades, a Polícia Federal dispõe de 05 unidades, sendo:

Tabela 3: Unidades da Polícia Federal no Maranhão

Ord.	Unidade	Localização
1	Superintendência Regional (Delegacia Regional de São Luís e seus serviços).	São Luís
2	Delegacia Regional de Caxias	Caxias
3	Delegacia Regional de Imperatriz	Imperatriz
4	Núcleo de Polícia Marítima (NEPOM)	São Luís
5	Delegacia de Polícia de Imigração (DELEMIG)	São Luís

Fonte: 18ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal, São Luís, 2015.

Atualmente a Superintendência Regional da Polícia Federal dispõe de 100 unidades operacionais (viaturas e veículos especiais) em atividade. No mesmo sentido, todos os policiais lotados na Superintendência Regional dispõem de coletes balísticos, pistolas e demais armamentos letais (fuzis, espingardas, etc) e menos letais (gás de pimenta, gás lacrimogêneo, projétil de borracha e taser), conforme necessidade operacional.

Em relação aos equipamentos de comunicação está equipada com rádios, *desktops*, *tablets*, celulares e *ultrabooks*. A Superintendência Regional de Polícia Federal do Maranhão não atende no número 194, específico de chamadas de emergência, somente os telefones do plantão.

As ocorrências da Superintendência Regional do Maranhão são fraudes previdenciárias, assaltos às agências dos correios, crimes ambientais e corrupção de agentes públicos. Uma das características de sua atuação é que o trabalho

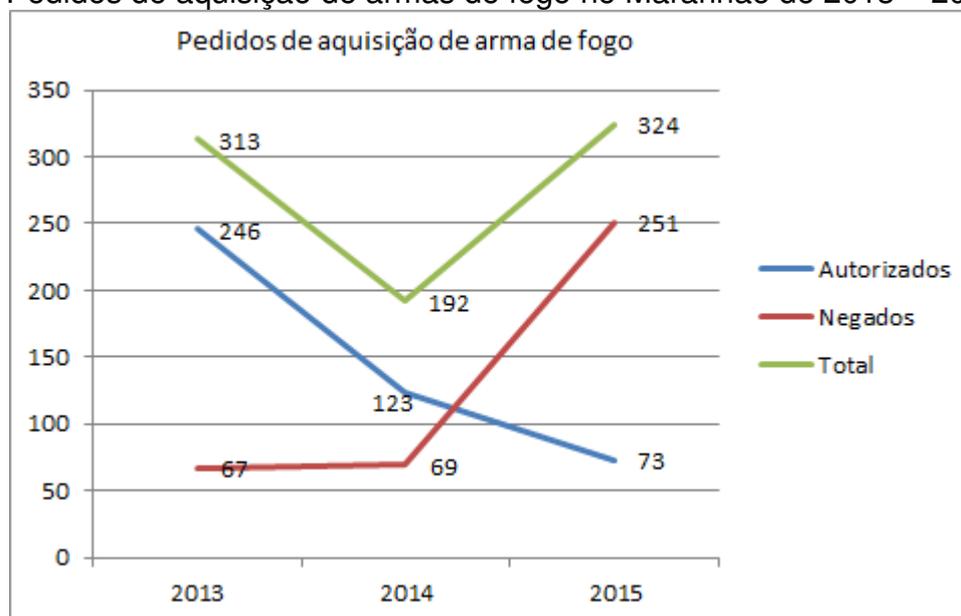
operacional acontece em parcerias horizontais com as demais Superintendências Regionais e verticais com as Diretorias (Diretoria Executiva; Diretoria de Investigação e combate ao crime organizado; e outras Diretorias do Departamento de Polícia Federal), sem prejuízo de cooperação com as demais instituições policiais do Estado do Maranhão.

Entre 2012 e 2015, a Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão realizou 24 operações, conforme tabela em Anexo (*Anexo 2*).

Não existe um número exato para o nível de apreensões de armamento letal é variável, estimado em 50 por ano.

Anualmente 600 pedidos de porte de arma são protocolados na Superintendência Regional da Polícia Federal do Maranhão. Desse número, segundo estimativa do Superintendente, uma média de menos de 5% é autorizada.

Gráfico 2: Pedidos de aquisição de armas de fogo no Maranhão de 2013 – 2015



Fonte: Superintendência da Polícia Federal no Maranhão, São Luís, 2015.

Sobre esse aspecto, um interlocutor apresentou a seguinte opinião: “Aqui no Maranhão a cada dia as coisas ficam mais difíceis, pois é um absurdo que a

disponibilidade de armas para o cidadão de bem seja condicionada à convicção de um delegado” (SUJEITO 1).

Outro interlocutor, ao se referir à Superintendência da Polícia Federal apresentou a seguinte opinião: “Essa Superintendência está a cada dia mais infernal [...] Esse Superintendente que está ai é uma merda [...] Ele tem dificultado o trabalho de todo mundo” (SUJEITO 2).

A fala de um interlocutor sobre a prática de facilitação: “Existia um verdadeiro *burinho*²⁹ de prática de crimes [...] aqui no Maranhão já estava pronto o pacote para o porte de armas [...] o psicólogo já estava acertado [...] tudo já tinha sido combina por valor [...]” (SUJEITO 3).

Em outro momento de sua fala, ele afirma que uma grande dificuldade no controle da prestação dos serviços prestados pela polícia reside “no fato de ser quase impossível colocar um policial corrupto para a rua [a polícia federal tem inúmeros casos de desvio de conduta e pouquíssimos casos são expulsos] (SUJEITO 3).

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

²⁹ Mecanismo fraudulento que supera os critérios de análise para concessão da devida autorização para posse ou porte de armas.

Anualmente a Polícia Federal registra apreensão de entorpecentes em torno de 300 kg de cocaína, aproximadamente 300 mil pés de maconha que equivalem a 75 toneladas de maconha.

É função institucional da Polícia Federal do Maranhão realizar através do SINARM controle do armamento utilizado por Policiais Civis e Guardas Municipais, uma vez que, o controle da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar é atribuição do Exército.

A Polícia Federal do Maranhão participa quinzenalmente das reuniões do Gabinete de Gestão Integrada do Sistema de Segurança Pública. Na avaliação do Superintendente há uma boa troca de informações que produzem trabalhos em parcerias.

Em relação à Assistência ao policial federal e demais servidores da Polícia Federal existe um serviço de assistência psicológica através do Sistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. Por outro lado, não existe um serviço específico de atendimento à saúde hospitalar ou ambulatorial. Já assistência jurídica, a Advocacia Geral da União - AGU faz as defesas quando o processo decorre de atividade laboral do policial.

A Polícia Ferroviária Federal, prevista no Art. 144, § 3º da Constituição Federal de 1988 [Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998]. Hoje com seu quadro em vagância entre a estrutura institucional do Ministério dos Transportes e normativa do Ministério da Justiça.

O policiamento ferroviário no Brasil foi criado desde o dia 26 de junho de 1852 pelo Decreto Legislativo nº 641 sancionado pelo Imperador D. Pedro II,

chamado de Lei da Garantia de Juros. Hoje, discute-se a existência da Polícia Ferroviária Federal, mesmo de forma expressa no texto constitucional.

Em 03 de dezembro de 2010, o Advogado Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams emite parecer sobre o Processo de Criação e Estruturação da Polícia Ferroviária Federal no âmbito do Ministério da Justiça (PROCESSO Nº 00400.001255/2009-23) após o PARECER n.º 01/2009/AFC/AGU da Consultora da União, Alda Carvalho e o Despacho do Consultor Geral da União nº 2525/2009 concluindo pela impossibilidade de aproveitamento dos servidores das empresas estatais extintas: Rede Ferroviária Federal, CTBU e TRANSURB nos quadros da Polícia Ferroviária Federal, apontando para a conveniência e oportunidade do titular do Ministério da Justiça a estruturação e conseqüente elaboração do plano de cargos e salários.

A Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (BRASIL. SENADO. 2015)

As competências da Polícia Rodoviária Federal são definidas pela Constituição Federal no artigo 144, pelas Leis nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e nº 11.705, de 19 de junho de 2008, pelo Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995 e pelo Regimento Interno do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, aprovado pela Portaria Ministerial nº 1.375, de 2 de agosto de 2007.

A Polícia Rodoviária Federal se faz presente no Maranhão, através de sua Unidade Administrativa e as Unidades Operacionais. A Unidade Administrativa Regional (18ª Superintendência), localizada na Capital do Estado, e pelas Delegacias, situadas nos mais diversos municípios. As Unidades Operacionais,

conhecidas como Postos, estão distribuídas por pontos específicos do Estado, nas rodovias sob a circunscrição do órgão.

Em relação às unidades operacionais, a 18ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal dispõe de 13 unidades, sendo:

Tabela 4: Unidade Operacionais da Polícia Rodoviária Federal no Maranhão

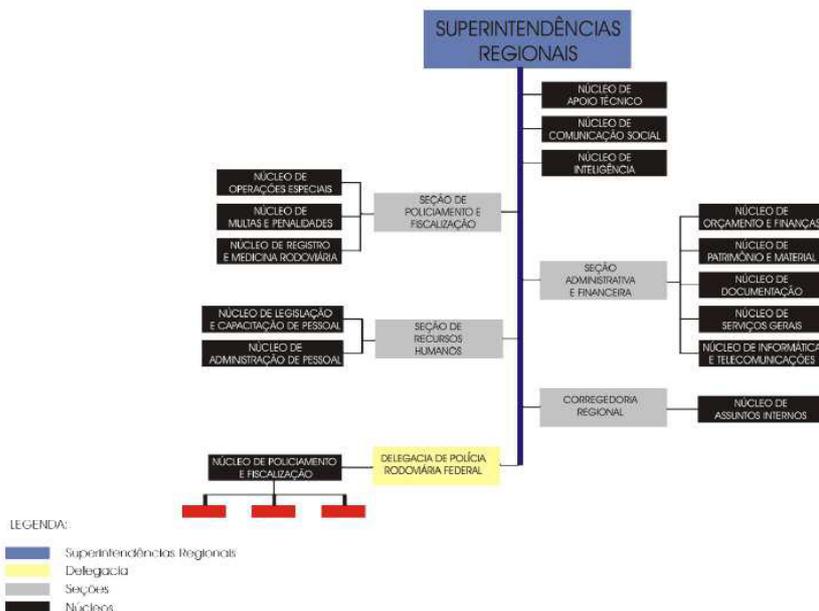
Ord.	Unidade	Localização
1	Superintendência Regional São Luís	BR 135, Km 2
2	Posto Regional São Luís	BR 135, Km 14
3	Posto Regional Itapecuru-Mirim	BR-135, Km 85
4	Posto Regional Santa Inês	BR 136, Km 264
5	Posto Regional Peritoró	BR 316, Km 422
6	Posto Regional Nova Olinda do Maranhão	BR 316, Km 156
7	Posto Regional Caxias	BR 316, Km 542
8	Posto Regional Bacabal	BR 316, Km 356
9	Posto Regional Vargem Grande	BR 222, Km 158
10	Posto Regional Açailândia	BR 222, Km 670
11	Posto Regional Balsas	BR 230, Km 404
12	Posto Regional Porto Franco	BR 010, Km 156
13	Posto Regional Imperatriz	BR 010, Km 260

Fonte: 18ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal, São Luís, 2015.

Todas as unidades dispõem de equipamentos interligados aos Sistemas de Informações da Justiça e Segurança através da rede internacional de computadores.

A estrutura da Polícia Rodoviária pode ser vista no quadro a seguir:

Quadro 1: Organograma da Polícia Rodoviária Federal do Maranhão – 2015



Fonte: Portal da Polícia Civil do Estado do Maranhão, São Luís, 2015.

A Polícia Rodoviária Federal desempenha relevantes serviços nas Rodovias Federais e exerce protagonismo na construção do Pacto Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Brasileiras.

É responsável pela regulamentação do credenciamento e fiscalização de empresas que realizam os serviços especializados de escolta.

Como atribuição de um policiamento preventivo a Superintendência Regional é responsável pela orientação e fiscalização de viagens, sobretudo no cumprimento dos cuidados com crianças.

Dada sua função de policiamento ostensivo, a Polícia Rodoviária Federal opera diariamente produzindo um número variável de ocorrências, semanalmente. Pelos registros, é possível acreditar que sejam realizadas anualmente aproximadamente 2.050 ocorrências de apreensões de veículos, 3.250 ocorrências diversas, totalizando 5.300 ocorrências, aproximadamente.

Em operações de 2015, entre os dias 07 e 11 de dezembro realizou a operação JAMNAPARI e apreendeu 68 veículos roubados, na ocasião as prisões por roubo, furto, receptação de veículo, uso de documento falso, embriaguez ao volante, porte ilegal de armas de fogo, dentre outros crimes. Na operação houve registro de prisões de 2 vereadores (1 de Urbano Santos; 1 de Santa Filomena) por receptação de veículos e também identificação e recolhimento de foragido da Justiça com Mandado de Prisão que aguardava cumprimento.

Em 2015 a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária registrou também apreensões de veículos de luxo roubados dos Estados do Ceará e Pernambuco (BMW X1 e SW4 HILUX). Os registros de notícias do portal www.prf.gov.br informam média de 11 apreensões por semana na BR-136, aproximadas 528 apreensões por ano.

4.1.2 Instituições e atividades policiais de competência do Maranhão

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

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

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

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

Esse debate sobre o quantitativo do efetivo policial carece no Brasil de estudos em escala nacional, em virtude da complexidade do fenômeno. Todavia, as Escolas de Governo dos Estados do Mato Grosso, Paraná, São Paulo vem definindo uma referência para calcular o efetivo para exercício do policiamento ostensivo (CARSTENS; PERIOTTO, 2010).

Na metodologia proposta, o cálculo do quantitativo de policiais militares para exercício de policiamento ostensivo seria definido pela seguinte fórmula:

$$E = \frac{(1,2 + 0,2 N)H}{1.000}$$

E para o cálculo do número de efetivo em Batalhões com guarda de estabelecimento penal:

$$E = \frac{(1,2 + 0,2 N)H}{1.000} + 10 P$$

Sendo:

E = Quantitativo do efetivo do policiamento ostensivo

N = Fatores criminológicos³⁰

H = Número de Habitantes

P = Batalhões com Guarda de Estabelecimento Penal

Aplicando:

Se considerarmos que o Estado do Maranhão tem 6.904.241 habitantes com presença de pelo menos 2 fatores criminológicos, com ênfase em área portuária e população de baixa renda (2 fatores criminológicos), o quantitativo do efetivo mínimo policial é determinado por:

$$E = \frac{(1,2 + 0,2 \cdot N)H}{1.000}$$

$$E = \frac{(1,2 + 0,2 \cdot 2)6.904.241}{1.000}$$

$$E = 11.047$$

Distribuídos em cada uma das unidades administrativas de forma equitativa, como pode ser visto na tabela (Quantitativo mínimo de policiais militares por município no Estado do Maranhão) em Anexo (*Anexo 3*). Todavia, a esse total deve-se acrescentar 20% de efetivo administrativo, férias, licenças, cursos e outros, resultando:

³⁰ Os fatores criminológicos enumerados de 1 a 5 para o cálculo são: 1. Localidades portuárias; 2. Localidades de fronteira; 3. População flutuante; 4. Localidade de jogos e diversões; e 5. População de baixa renda (CARSTENS; PERIOTTO, 2010. p. 448).

E = 13.256 policiais militares

Esse quantitativo deve ser corrigido para 14.842 policiais militares, em virtude dos municípios com elevados fatores criminológicos (fatores de risco) e por sua densidade populacional (ou área metropolitana), somado às questões relativas ao tipo de policiamento a ser realizado por cada um dos Batalhões ou Companhias Independentes.

No plano normativo, em 2002 a Lei estadual n.º 7.856 de 31 de janeiro fixou efetivo de 9.000 policiais militares na Polícia Militar do Estado. Em 2004, a Lei estadual n.º 8.086 de 17 de fevereiro acrescentou 9 Policiais no Quadro de Oficiais de Saúde Veterinária. Em 2006, a 17 de abril a Lei estadual n.º 8.380 acrescentou 972 policiais. Em 2015, a Lei estadual n.º 10.280 de 15 de julho, acrescentou 381 policiais (criou 574 e excluiu 193) ao corpo da Polícia Militar do Estado, totalizando 10.363 policiais militares, conforme demonstrado na tabela:

Tabela 5: Quadro de Efetivo da Polícia Militar do Estado do Maranhão – 2012 - 2015

	2003	2004	2006	2009	2015	Atual
Quadro de Oficiais Policiais Militares – QOPM						
Coronel PM	12				5	17
Tenente Coronel PM	28			2	15	45
Major PM	66			4	15	85
Capitão PM	109			10	10	129
1º Tenente PM	111			18		129
2º Tenente PM	92			10		102
Quadro de Oficiais de Saúde – QOSPM						
a) Médico						
Tenente Coronel PM Médico	2					2
Major PM Médico	2					2
Capitão PM Médico	5					5
1º Tenente PM Médico	18			2		20
b) Veterinário						
Tenente Coronel PM Veterinário	0	1				1
Major PM Veterinário	1	2				3
Capitão PM Veterinário	1	2				3

1º Tenente PM Veterinário	3	4				7
c) Dentista						
Tenente Coronel PM Dentista	2					2
Major PM Dentista	2					2
Capitão PM Dentista	4					4
1º Tenente PM Dentista	8					8
Quadro de Oficiais de Administração – QOAPM						
Capitão PM	13				6	19
1º Tenente PM	14			2	5	21
2º Tenente PM	18			2	10	30
Quadro de Oficiais Especialistas – QOE						
Capitão PM	2				4	6
1º Tenente PM	2				5	7
2º Tenente PM	3				4	7
Quadro Complementar de Oficiais - QCO (EXTINTO A VAGAR)						
Capitão PM	12					12
1º Tenente	8					8
II - PRAÇAS POLICIAIS MILITARES						
1 - Policiais Militares - (QPMG-1)						
a) Combatentes						
Subtenente PM	57			10	11	78
1º Sargento PM	156			36	46	238
2º Sargento PM	337			39	75	451
3º Sargento PM	663			63	128	854
Cabo PM	966			136	190	1292
Soldado PM	5.982			626	-193	6.415
b) Especialista						
Subtenente PM	4				9	13
1º Sargento PM	17				16	33
2º Sargento PM	32				18	50
3º Sargento PM	54				2	56
Cabo PM	103			6		109
Soldado PM	91			6		97
Corregedoria Adjunta a Corregedoria Geral SSPMA						
Coronel PM	0		1			1
Número de Policiais Militares	9.000	9	1	972	381	10.363

Fonte: Legislação estadual, São Luís, 2015.

O Regulamento das polícias militares está disposto no Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (Regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros – R200), que decreta sua finalidade, competência, estrutura, pessoal,

ensino e emprego. Disciplinarmente, o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Maranhão é o Decreto nº 4.346 de 2002 (Regulamento Disciplinar do Exército-R4), sendo um dos poucos estados da federação que utiliza o R4. O Estatuto da Polícia Militar do Estado do Maranhão foi instituído pela Lei nº 6.513 de 30 de novembro de 1995. A Organização Básica da Polícia Militar do Maranhão foi instituída pela Lei 4.570, de 14 de junho de 1984.

Pesquisa realizada por Cano e Duarte apresentam as legislações disciplinares das forças permanentes das polícias militares, polícias civis, bombeiros militares e polícias técnicas distribuídas no Brasil. O estudo analisa as legislações para produzir análise das limitações do modelo brasileiro de policiamento, tendo chegado ao entendimento de que as legislações disciplinares das polícias, tanto as militares como as civis, com algumas exceções mantem ênfase na preservação da hierarquia. Os autores afirmam que o sistema disciplinar das polícias está preocupado em preservar a imagem das instituições através de uma moral social conservadora, regulando mais do que a conduta profissional, adentrando a vida privada dos servidores (CANO; DUARTE, 2013).

Cano e Duarte enfatizam a existência de frágil definição para categorias como decoro, discórdia, desídia, etc., fragilizando o campo de controle semântico e disciplinar, aumentando a insegurança jurídica e as arbitrariedades. Apontam para um clima institucional autoritário, com severos limites à liberdade de expressão, à transparência institucional e à participação dos servidores subordinados junto ao processo de planejamento da atividade de segurança pública (CANO; DUARTE, 2013).

Ao final do documento, Cano e Duarte propõem uma Matriz Legal Disciplinar para a elaboração dos Códigos de Ética e Regulamentos Disciplinares

das instituições de Segurança Pública. Nessa matriz apontam princípios gerais, princípios disciplinares, vedações, deveres e direitos, recompensas, classificação das transgressões, circunstâncias agravantes e atenuantes das transgressões, causas de justificação, tipificação das transgressões e sanções disciplinares; autoridades competentes para aplicação das sanções, tipos e prazos de procedimentos administrativos, medidas cautelares; direitos assegurados em procedimentos disciplinares, prazos prescricionais das ações disciplinares, recursos, obrigações dos órgãos correccionais (CANO; DUARTE, 2013).

Nesse aspecto, surgem inúmeras insatisfações por parte dos policiais militares, sobretudo, dos policiais praças, que afirmam que “quem paga o pato mesmo é o praça, pois como se diz por aqui... prego se aperta é de cima pra baixo” (SUJEITO 4).

A fala do policial revela uma estrutura marcada pelo autoritarismo, o que sobre determinados aspectos nos ajudam a entender o ambiente em que estão submetidos tais servidores públicos.

O Procedimento Operacional Padrão da Polícia Militar do Estado do Maranhão – POP PMMA foi instituído pela Portaria da Secretaria de Segurança Pública nº 037, de 08 de novembro de 2005. Consoante os documentos disciplinares o Manual de Abordagem Policial merece uma releitura para adequação e atualização conceitual, legislativa e jurisprudencial.

Outro policial, que também preferiu não ser identificado disse que “nossa polícia militar é a mesma do regime [...] não mudou nada” (SUJEITO 2).

Esse aspecto permite alcançar um dos mais sensíveis problemas da atuação das polícias, qual seja: a violência policial.

Aparecem no cenário político propostas de desmilitarização da polícia estadual, conforme pode ser observado em inúmeros pronunciamentos na Câmara dos Deputados em virtude da Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013. A temática envolve uma problemática que segundo BOBBIO “se situam predominantemente mais no plano político do que no técnico-operacional: eles funcionam de fato com o mesmo mecanismo informativo na maioria dos Estados” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1995. p. 1150).

Em 2015, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos apresentou estudo que demonstrava o crescimento da letalidade das instituições policiais do Estado do Maranhão. Naturalmente os dados não foram bem recebidos pelo Governo do Estado.

Vejamos no gráfico (Gráfico 2) a avaliação sobre a letalidade da polícia no Maranhão.

Gráfico 2: Letalidade policial no Maranhão de 2013 – 2015



Fonte: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, São Luís, 2015.

A SMDH, organismo da sociedade civil apresentou em maio de 2015 um relatório de letalidade policial e seus dados demonstram um crescimento da

violência policial. Conforme o Relatório da Letalidade Policial, o crescimento entre os anos de 2013 a 2015 foi de aproximadamente 200%.

Em 2015, a Polícia Civil do Estado do Maranhão, através da Lei estadual n.º 10.238 de 13 de maio, “dispõe sobre a organização administrativa, cargos em comissão, funções gratificadas e dá outras providências”. O Estatuto da Polícia Civil do Estado do Maranhão foi instituído pela Lei 8.508 de 27 de novembro de 2006.

Quadro 2: Organograma da Polícia Civil do Estado do Maranhão – 2015



Fonte: Portal da Polícia Civil do Estado do Maranhão, São Luís, 2015.

O organograma da Polícia Civil do Estado do Maranhão demonstra uma coordenação centralizada das atividades de policiamento judiciário e da polícia técnica científica. Por esse motivo, constitui instituição de complexa estrutura burocrática conforme descrito na Lei n.º 10.238/2015.

A Lei n.º 8.508 de 27 de novembro de 2006, dispõe sobre os princípios institucionais da Polícia Civil do Estado do Maranhão: I – respeito ao Estado Democrático de Direito; II – defesa da cidadania e dos direitos humanos; III – hierarquia; IV – disciplina; V – legalidade; VI – probidade.

O portal da Secretaria do Estado do Maranhão informa em 2015 que atualmente existem 2200 policiais civis. Esse número representa uma proporção de 1:3138 (um para três mil cento e trinta e oito) policiais civis por habitante. Considerando o Perfil traçado pela FIBGE (2010) no Perfil dos Estados e Municípios,

a média da Região Nordeste, 1:3099 (um para três mil e noventa e nove) o número de policiais civis deveria ser 2.228 policiais civis, relativamente próxima à média da Região Nordeste.

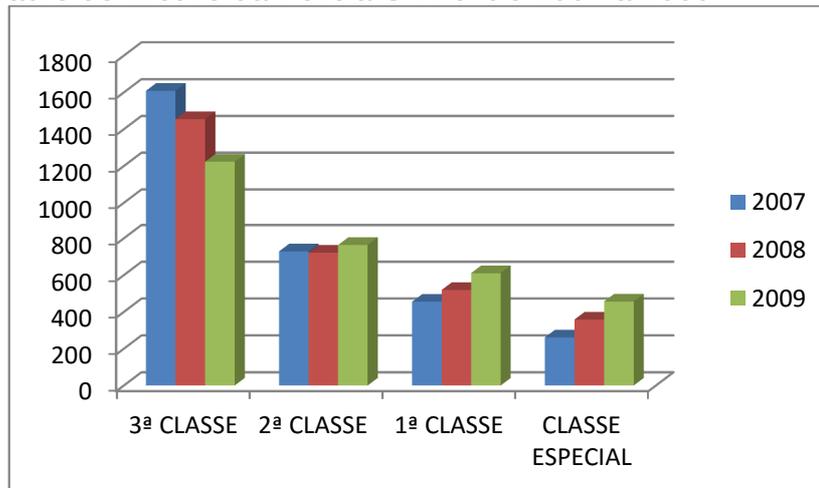
Ao compararmos com a média nacional da polícia civil que é 1:1709, compreendemos que a Região Nordeste está bem abaixo da média nacional. Nesse caso, o número mínimo esperado para organização da Polícia Civil do Estado do Maranhão é 4.040 policiais civis, assim um déficit de 45,5%. Se considerarmos que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

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

Sem dúvida, a Polícia Civil do Estado é a instituição policial que merece atenção dobrada para redução dos problemas da atividade de policiamento. Seu déficit de pessoal somado à ausência física em alguns municípios ou distritos reforçam as dificuldades do cumprimento tempestivo das diligências para provimento de policiamento em conformidade com a legalidade.

Após sucessivas paralisações e manifestações dos servidores da polícia civil do Estado houve uma progressiva reorganização do efetivo em relação do Quadro de servidores.

Gráfico 3: Quadro de Efetivo da Polícia Civil entre 2007 a 2009



Fonte: Legislação estadual, São Luís, 2015.

Sem aumentar o seu efetivo 3.055 reajustou os cargos, para melhor acomodar as necessidades e satisfação do direito de progressão dos seus servidores. A tabela a seguir mostra a organização atual da Polícia Civil do Estado do Maranhão.

Tabela 6: Quadro de Efetivo da Polícia Civil do Maranhão

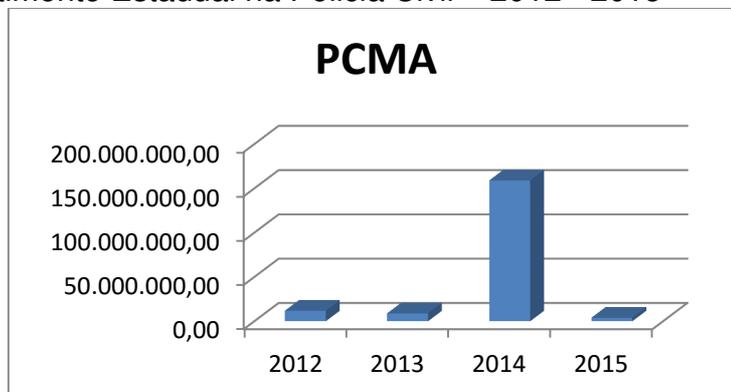
CARGOS	NÚMERO DE VAGAS				Total
	3ª CLASSE	2ª CLASSE	1ª CLASSE	CLASSE ESPECIAL	
Delegado de Polícia	355	80	70	45	550
Médico Legista	40	30	20	10	100
Farmacêutico Legista	6	5	3	1	15
Odontologista	2	1	1	1	5
Perito Criminal	65	40	30	15	150
Toxicologista	6	5	3	1	15
Escritório de Polícia	200	90	80	30	400
Comissário de Polícia	90	50	40	20	200
Agente de Polícia	780	400	190	130	1500
Perito Criminal Auxiliar	30	15	10	5	60
Auxiliar de Perícia Medico-Legal	35	13	8	4	60
Total	1609	729	455	262	3055

Fonte: Legislação estadual, São Luís, 2015.

Uma possibilidade aberta para uma mudança necessária na organização e funcionamento da atividade de policiamento judiciário e policiamento técnico

científico pela Polícia Civil do Maranhão reside no incremento orçamentário, como pode ser visto no gráfico:

Gráfico 4: Investimento Estadual na Policia Civil – 2012 - 2015



Fonte: Portal da Transparência, São Luís, 2015.

Como orçamento anual médio em oito milhões e meio, em 2014 a Polícia Civil recebeu incremento de aproximadamente 1.909,1%. Esse fator permite assim reconhecer como possibilidade futura a mudança da taxa percentual de policiamento civil no Estado do Maranhão.

Sobre esses recursos não foram encontrados Relatórios de Gestão nem mesmo Parecer de Contas, portanto, não será possível precisar o resultado do investimento em termos de custo e benefício.

4.2 O orçamento da atividade de Policiamento

O Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza informações sobre os recursos descentralizados da União para os entes federados, entre estados e municípios. Em uma consulta detalhada aos Convênios do portal, verificou-se que durante o período de 2002 a 2015 a União transferiu para São Luís, através do Governo do Estado (SSPMA; TJMA; DPEMA; SEDHMA; SEJAP) em 114 convênios a importância de R\$ 114.174.158,39 (Cento quatorze milhões cento e setenta e quatro mil cento e cinquenta e oito reais e trinta e nove centavos) de uma previsão orçamentária de R\$ 175.791.185,65 (Cento e setenta e cinco milhões setecentos e

noventa e um mil cento e oitenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos) para realização de projetos de fomento ao policiamento ou suporte às atividades de segurança, dentre os sistema penitenciário e políticas de direitos humanos. Considerando as contrapartidas exigidas em cada um dos convênios dotação de R\$ 202.040.861,89 (Duzentos e dois milhões quarenta mil oitocentos e sessenta e um real e oitenta e nove centavos). Conforme Planilha em *Anexo (Anexo 4)*.

Curiosamente, os R\$ 26.249.676,24 (vinte e seis milhões duzentos e quarenta e nove mil seiscentos e setenta e seis reais) de recursos descentralizados da União para a Federação e que não foram aplicados eram destinados majoritariamente ao Fortalecimento em Policiamento Comunitário; Criação de Vagas no Sistema Penitenciário; Atendimento, orientação e acompanhamento de vítimas de violação dos Direitos Humanos; Fortalecimento da Defensoria Pública; Formação de Policiais em Direito Humanos; Fortalecimento da Cidadania. Todos para ações de prevenção.

Não obstante o orçamento anual (2015) dedicado às atividades e instituições policiais do Estado do Maranhão, com foco às atividades da Capital (Superintendência Regional da Polícia Federal do Maranhão; Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal do Maranhão; Polícia Militar do Maranhão; Polícia Civil do Maranhão; Corpo de Bombeiros Militar do MA; Secretaria de Estado de Segurança Pública do Maranhão; Departamento Estadual de Transito do Maranhão; Guarda Municipal de São Luís) tenha sido de R\$ 1.090.262.896,65 (Um bilhão cinquenta e oito milhões quinhentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e cinco reais e doze centavos), conforme observado no gráfico.

Tabela 7: Investimento em Segurança e Policiamento no Maranhão – 2012 - 2015

ANO	2012	2013	2014	2015
PMMA	334.931.501,00	400.000.000,00	410.562.577,00	540.849.499,00
PCMA	12.000.000,00	9.000.000,00	159.088.234,00	4.104.936,00
CBMMA	66.944.953,00	79.500.00,00	82.351.160,00	100.979.816,00
SSPMA	248.020.665,00	311.000.000,00	161.829.021,00	300.453.898,00
DETRAN	78.295.264,00	86.418.392,00	94.095.880,00	103.740.706,00
SRPFMA	5.142.633,68	7.760.126,97	9.203.191,12	8.455.550,12
SRPRFMA	4.301.236,82	4.848.315,68	6.443.304,28	8.797.373,53
GMSL	20.553.061,00	22.746.432,00	22.775.426,00	22.881.118,00
TOTAL	770.189.314,50	841.773.266,65	946.348.793,40	1.090.262.896,65

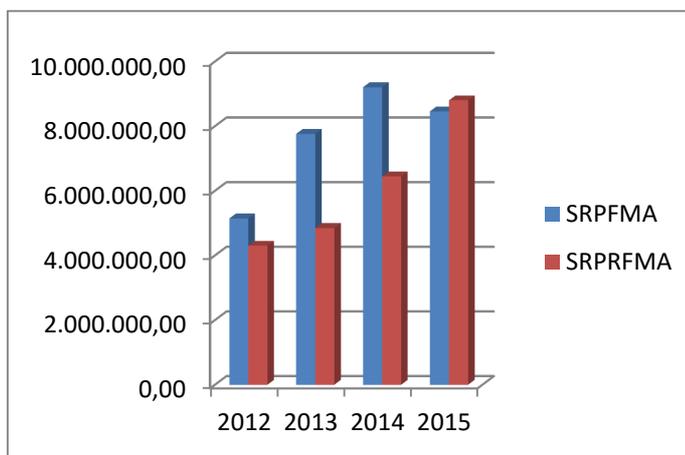
Fonte: Portal da Transparência, São Luís, 2015.

No período de 2012 a 2015 no Estado do Maranhão, o Governo Federal investiu a importância de R\$ 54.951.732,20 (Cinquenta e quatro milhões novecentos e cinquenta e um mil setecentos e trinta e dois reais e vinte centavos) na Superintendência Regional da Polícia Federal do Maranhão (SRPFMA) e na Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal do Maranhão (SRPRFMA).

Estes órgãos exercem o policiamento ostensivo e judiciário de competência da União. Conforme o Gráfico 5, a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal apresentam investimentos progressivos, exceto em 2015 para a Polícia Federal.

Vejamos o gráfico (Gráfico 5), sobre orçamento federal de polícia no Maranhão.

Gráfico 5: Investimento Federal no Policiamento do Maranhão – 2012 - 2015



Fonte: Portal da Transparência, São Luís, 2015.

Uma fala importante sobre as relações institucionais e cooperação de instituições policiais revelou a opinião de um interlocutor quando da presença da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Maranhão:

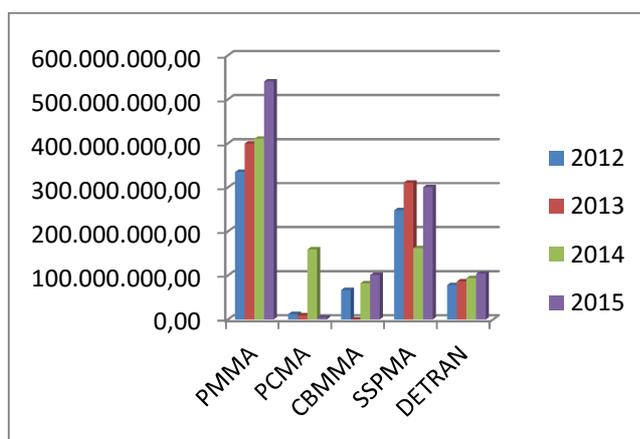
Todos os dias são enviados ofícios da Força Nacional de Segurança Pública para a Polícia Federal solicitando materiais e viaturas para atuar no Estado [...] O resultado dessa cooperação é a devolução da viatura sem condições de operação [...] os equipamentos são completamente danificados (SUJEITO 3).

Por sua vez, o Governo do Estado fez um investimento com crescimento tangencial no mesmo período, tendo sido aplicado progressivamente R\$ 740.192.383,00 (Setecentos e quarenta milhões cento e noventa e dois mil trezentos e oitenta e três reais) em 2012, R\$ 806.418.392,00 (Oitocentos e seis milhões quatrocentos e dezoito mil trezentos e noventa e dois reais) em 2013, R\$ 907.926.872,00 (Novecentos e sete milhões novecentos e vinte seis mil oitocentos e setenta e dois reais) em 2014 e R\$ 1.050.128.855,00 (Um bilhão cinquenta milhões cento e vinte oito mil oitocentos e cinquenta e cinco reais) em 2015. Estes valores foram aplicados através da PMMA, PCMA, CBMMA, SSPMA, Detran/MA conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

Do orçamento do Estado do Maranhão para a Segurança, importa ressaltar o incremento orçamentário progressivo da Polícia Militar entre 2012 e 2015. No mesmo sentido, um incremento sem precedentes para a Polícia Civil em 2014.

Vejamos o gráfico (Gráfico 6) sobre os Investimentos do Governo do Estado entre 2012 e 2015.

Gráfico 6: Investimento Estadual do Maranhão no Policiamento – 2012 - 2015



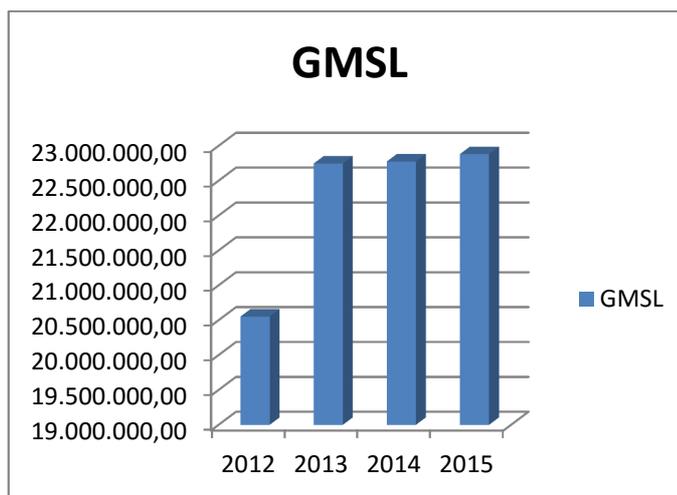
Fonte: Portal da Transparência, São Luís, 2015.

A municipalidade tem crescido em relação à participação no processo de produção dos serviços de Segurança. Em São Luís, o Governo Municipal vem aplicando recursos para fortalecer a Guarda Municipal de São Luís. Nos últimos anos a Guarda recebeu maior atenção do poder público municipal (Executivo e Legislativo) e passa a oferecer importante contribuição para a Segurança.

Em 2015 o orçamento para Segurança no Município de São Luís foi de R\$ 22.881.118,00 (vinte e dois milhões oitocentos e oitenta e um mil cento e dezoito reais). O reconhecimento da Guarda como instituição que exerce o poder de polícia de trânsito, tem produzido um impacto na representação dos limites da sua atuação.

Vejamos o Gráfico 7, sobre os investimentos do Município de São Luís.

Gráfico 7: Investimento do Governo Municipal de São Luís em Segurança – 2012 - 2015



Fonte: Portal da Transparência, São Luís, 2015.

Após esse longo percurso pelo orçamento público vem a pergunta, quais os resultados alcançados? Sem dúvida, a ideia de fortalecimento institucional está presente em todas as instituições, pois, um volume maior de recursos é aplicado. Todavia surgem os problemas apontados por Oliveira (2012); acerca do aumento constante das necessidades. Fundamentado no Direito Administrativo Francês, da escola da Gaston Jèze, aponta quatro causas principais de aumento das despesas públicas: a) causa econômica: o aumento das necessidades públicas, por força do progresso da riqueza econômica e da cultura intelectual dos indivíduos; b) causa de ordem social: o crescimento demográfico produz a necessidade de incremento, o paternalismo desloca investimentos, solidariedade social amplia os custos com assistência; c) causa de ordem política: a ampliação da cidadania impõe despesas, o acesso à previdência social, a limitação das horas de trabalho, as cláusulas de proteção ao trabalho (redução de horas, pagamento de horas extras, etc); d) causa financeira: ocorre com o equilíbrio com as receitas. Impõe-se, então, pelo balanceamento das receitas com as despesas.

Oliveira (2012) aponta a necessidade de conhecimento da realidade social e afirma que é uma opção (Interesse ou Oportunidade) a maior ou menos

interferência na sociedade. Ressalta que a todo instante as necessidades sociais se avolumam. Misturam-se interesses particulares e práticas de desvio de recursos para interesses privados e corrupção. Renúncias bilionárias de receitas para prestigiar a Copa do Mundo e as Olimpíadas, além de investimento direto na construção de estádios, ginásios de esportes, piscinas olímpicas, pistas de atletismo, etc.

O Estado agigantou-se e não toma conta de si, influenciado pela natureza humana, que é prodiga em revelar instrumentos de desvio de recursos. O que se deveria constituir em obra, fornecimento de material ou mercadoria, aquisição de bens, tudo leva ao desmando e ao desvio de recursos. As necessidades se agigantam, dado o gigantismo que assume o Estado moderno. Com ele crescem as perspectivas dos que ocupam cargos e funções públicas. O que deveria ser retidão de caráter passa a ser desvio de comportamento, anestesiado pela moral pública. Esta admite determinados desvios de comportamento, “desde que não sejam graves” (OLIVEIRA, 2012. p. 22).

Um pressuposto clássico do direito administrativo brasileiro é que os contratos são completos, muito embora nossa legislação específica (Lei nº 8.666/93) possibilite a arguição da “teoria da imprevisão, do caso fortuito e da força maior”. Mas, a existência destes mecanismos de arguição da imprevisão deveriam ser eventos extraordinários (NOBREGA, 2011. p. 48).

Nesse sentido, um dos pontos sensíveis da construção de um Estado ágil e transparente é a questão do controle. Segundo Nobrega, nos últimos anos, têm-se aprimorado os mecanismos de controle, permitindo uma tipologia: a) Modelo Napoleônico ou Judicial. É o modelo dos Tribunais de Contas; b) Modelo Westminster ou Monocrático. É o modelo também do Auditor Geral ou Controladoria; c) o Modelo Board ou Colegiado. Esse modelo é basicamente como o Modelo Westminster, embora possua caráter colegiado (NOBREGA, 2011).

No Brasil, a natureza das decisões dos Tribunais de Contas é administrativa, devendo portanto serem reapreciadas pelo Judiciário para que

adquiram *enforcement* (NOBREGA, 2011. p. 57). O modelo brasileiro comporta os Ministérios Públicos de Contas. Nesse sentido, não existe apenas um controle, há muitas formas para sua efetivação e várias maneiras de classificá-los: a) quanto à extensão do controle: interno ou externo; b) quanto à natureza do controle: legalidade ou mérito; c) quanto à posição: prévio, concomitante ou posterior.

Na Alemanha o controle financeiro é realizado pelos *Rechnungshöfe* (Tribunais de Contas³¹), que exercem com Suprema autoridade o controle das contas públicas. Existe na *Bundesrepublik Deutschland* um complexo modelo de controle que considera o tamanho da corporação para definir a forma de controle. Nos municípios e associações (*Gemeinden und Verbände*) existem um exame das demonstrações financeiras camerais (*kameralistischen Jahresrechnung*) que pode ser feito por Auditor Geral ou por Colegiado.

4.2.1 O Sistema de Controle das instituições policiais

No Brasil, do ponto de vista institucional, há o controle interno e o controle externo da Segurança Pública, particularmente, da atividade policial, além do controle social.

O controle da Administração Pública é a força aplicada ao maquinário administrativo estatal como o objetivo de impedir sua atuação fora dos limites do sistema legal institucionalizado, contrariando valores que formam o direito (FRANÇA, 2011).

Segundo Siraque, a Constituição brasileira, entre outros artigos, refere-se ao termo controle nos arts. 37, § 8º, II; 49, X; 70; quando trata da avaliação de desempenho e responsabilidade dos dirigentes, das competências do Congresso

³¹ Para maiores informações leia o Portal dos Tribunais de Contas <http://www.rechnungshof.de/>

Nacional, da fiscalização, da formulação de políticas públicas e dos serviços. Entre os artigos 70 a 75, o texto constitucional evidencia um o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional, patrimonial da administração direta e indireta, enunciando que existem duas formas de controle: sistema de controle interno e sistema de controle externo (SIRAQUE, 2005).

O controle institucional interno é uma autofiscalização, voltada, entre outros, aos seguintes objetivos: a) preparar a prestação de contas e o controle externo, social e institucional; b) fiscalizar as atividades dos agentes públicos hierarquicamente inferiores; c) fornecer informações à administração superior; d) garantir a legalidade, eficiência, economicidade na aplicação dos recursos públicos; e) identificar erros e fraudes; f) preservar a integridade do patrimônio público; g) acompanhar a execução do plano plurianual, do orçamento público e demais metas da Administração Pública (SIRAQUE, 2005).

O controle institucional externo é o realizado pelo órgão estatal estranho àqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a se controlado. Os sistemas de controle institucional externo, auxiliados pelos Tribunais de Contas (SIRAQUE, 2005).

O controle social é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidade juridicamente constituída (SIRAQUE, 2005).

A discussão de mecanismos de controle também está presente nos estudos dos modelos organizacionais da Administração pública. No **modelo burocrático** há especial atenção aos controles *ex ante* e de processo, nos respeito aos valores de formalidade e **eficiência administrativa**. No **modelo gerencial** o

foco está nos resultados, na capacidade de atingir metas, e são os controles *ex post* que são mais importantes (SECCHI, 2013).

4.2.1.1 O Sistema de Contabilidade Pública

O Sistema Nacional de Contabilidade Pública permite o acompanhamento, o controle e a gestão da política, uma vez que, institucionalmente, o orçamento é dimensão mensurável da política.

Assim é importante observar que a Contabilidade pública é estruturada, segundo a Lei nº 4.320/64, em quatro sistemas contábeis que interagem entre si, objetivando o acompanhamento orçamentário, a composição financeira e patrimonial, bem como a evidenciação de compromissos assumidos pela administração pública, nas contas de compensação. Os sistemas de contas da Contabilidade pública são classificados em Sistema orçamentário, Sistema financeiro, Sistema patrimonial e Sistema de compensação.

4.2.1.2 O Sistema Orçamentário

O Sistema orçamentário é representado pelos atos de natureza orçamentária, registrando a receita prevista e as autorizações legais da despesa constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos créditos adicionais abertos. São atos de natureza orçamentária que constam do Sistema Orçamentário: a) Previsão de Receita; b) Fixação de despesa; c) Créditos adicionais abertos; d) Descentralização de créditos; e e) Empenho de despesa.

4.2.1.3 O Sistema Financeiro

No Sistema financeiro são registrados todos os ingressos e dispêndios, a arrecadação da receita e o pagamento da despesa orçamentária e extra orçamentária. Dentro do Sistema financeiro as receitas orçamentárias são

classificadas por categorias funcionais. As principais contas do sistema financeiro estão relacionadas com as contrapartidas do grupo Disponível, quais sejam: Caixa, Bancos Conta movimento, Aplicações Financeiras, e outras relacionadas. Pertencem ainda, ao Sistema financeiro, as contas Receita, Despesa, Fornecedores, Restos a Pagar, Pessoal a Pagar, Encargos Sociais a Recolher, Consignações, Depósitos de Terceiros, e outras.

4.2.1.4 O Sistema Patrimonial

O Sistema Patrimonial é constituído das contas que registram as movimentações que concorrem ativa e passivamente para a formação do patrimônio da entidade, ou seja: são registrados os bens patrimoniais (móveis, imóveis, estoques, créditos, obrigações, valores, operações de crédito, dentre outras), originadas ou não da execução orçamentária.

Apesar de não ser objeto da lei nº 4.320/64, para as entidades públicas de administração direta, no sistema patrimonial deve ser procedido o registro da depreciação dos bens móveis e imóveis, levando-a para a conta de resultados em contrapartida com a conta de depreciação acumulada.

4.2.1.5 O Sistema de Compensação

No Sistema de compensação estão compreendidas apenas as contas com função específica de controle, não relacionadas a fatos que correspondam a patrimônio, mas que possam vir a afetá-lo. Os principais atos compreendidos neste contexto são os Avais, Acordos, Cauções, Fianças, Ajustes, Convênios, Contratos, Garantias, dentre outros. Os lançamentos efetuados no Sistema de compensação visam o atendimento à determinação do Art. 105, §5º da Lei 4.320/64, que obriga ao

controle contábil os direitos e obrigações oriundos de contratos ou outros ajustes que a administração pública for parte.

4.2.1.6 O Sistema de Custos

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.129/2008 publicada em 25.11.2008 com fins de adequação às normas internacionais de contabilidade, ainda menciona um quinto sistema, representado pelo Sistema de Custos que registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública (LUNETTI, 2013).

Assim, para compreender a parte sensível do controle e gestão das políticas de segurança, observamos o critério da harmonização de comportamentos e procedimentos contabilísticos na estrutura do relato financeiro e produção de normas de contabilidade no âmbito internacional. Tal processo surge no campo de análise através de três aspectos centrais: a) Contratos incompletos; b) Custos de transação; e c) Simetria de informações.

Os resultados dos programas de governo tornam-se deficientes pela existência de informações assimétricas e comportamento oportunista dos Agentes Públicos. A ação do controle será tanto mais eficiente quanto mais transparente for a Administração Pública. A transparência, no entanto, isoladamente não garante a efetividade do controle, e sequer do controle social. É necessário ir mais além e perseguir o *empowerment*, isto é, essas informações prestadas pelo setor público devem ser inteligíveis e compreensíveis para a população, sobretudo as residentes em regiões onde o nível de escolaridade é bastante deficiente (NÓBREGA, 2011. p. 26ss).

4.3 O Controle Jurisdicional das Políticas Públicas

Denomina-se Controle Jurisdicional à apreciação judicial do ato administrativo que adquire relevância no debate jurídico especializado. Segundo Grinover, a Lei da Ação Popular abriu ao Judiciário brasileiro a apreciação do mérito do ato administrativo, ao menos nos casos dos arts. 4º, II, *b*, da Lei n. 4.717/65, elevando a lesão à condição de causa de nulidade do ato, sem necessidade de requisito da ilegalidade (GRINOVER, 2011. p. 127).

Assim, a omissão da Administração poderá ser enfrentada pelo Judiciário, em decorrência do controle que este exerce sobre os atos administrativos, não se tratando de interferência na atividade do Poder Executivo.

A Constituição, por ser a ordenação suprema do Estado e possuir a sua própria força normativa, deve encontrar em si a tutela e a garantia de seus comandos, de forma a alcançar a sua máxima efetividade. A interpretação constitucional está submetida ao **princípio da ótima concretização da norma**³² (WATANABE, 2011. p. 220).

Não se trata de ativismo judicial, conforme observado por Nery Jr e Abboud, em que o ativismo é pernicioso para o Estado Democrático de Direito não podendo, portanto, diferenciar-se entre o bom e o mau ativismo. Ativismo é toda decisão judicial que se fundamenta em convicções pessoais, senso de justiça do intérprete em detrimento da legalidade vigente, legalidade aqui entendida como **legalidade do sistema jurídico** e não como mero positivismo estrito ou subsunção do fato ao texto normativo. Os autores primam pelo entendimento da questão afirmando, “No Brasil, o ativismo – entendido como o desapego à legalidade vigente

³² *Gebot optimaler Verwirklichung der Norm.*

a pretexto de fazer prevalecer a justiça da decisão [...]” (NERY JR; ABOUD, 2013. p. 528s).

A efetivação de interesses não alcançados na arena política tem produzido o aumento da demanda³³ por decisões judiciais que sejam hábeis para fazer cumprir preceito constitucional através de prestação do ente estatal por força de decisão (FALCÃO; CERQUEIRA; ARGUELHES, 2011).

A decisão proferida no Supremo Tribunal Federal em sede de Embargo de Declaração no Agravo de Instrumento 598.212 Paraná, de Relatoria do Min. Celso de Mello, afirmou que é lícito *ao Poder Judiciário*, em face do **princípio da supremacia da Constituição**, adotar, **em sede jurisdicional**, medidas **destinadas a tornar efetiva** a implementação de Políticas Públicas, **se e quando** se registrar situação configuradora **de inescusável omissão estatal**, que se qualifica como comportamento revestido **da maior** gravidade político-jurídica. Eis que, **mediante inércia**, o Poder Público **também desrespeita** a Constituição, **também ofende** direitos que nela se fundam e **também impede**, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental (MELLO, 2015. p.3).

O ministro apontou para uma leitura mais restritiva da função judiciária do poder na efetivação dos direitos, ressaltando o papel do Judiciário como guardião da Constituição. Nas palavras do Ministro, não se cria função ao Judiciário, conforme pode ser lido:

É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo (MELLO, 2015. p. 13).

³³ Para verificação de tal crescimento em termos numérico acessar os sistemas de estatísticas disponíveis do poder judiciário no STF (www.stf.jus.br) e no CNJ (www.cnj.jus.br).

Por outro lado, quando se encontra óbice na efetivação dos direitos fundamentais, – sobretudo na implementação das Políticas Públicas, por força de argumento do titular da função executiva ao acionar a cláusula da reserva do possível, **cumpre advertir, desse modo [...] que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade** (MELLO, 2015. p. 14s. **grifos do autor**).

E, por sua vez, importante enfatizar que, mesmo em termos de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem proferido decisões que neutralizam os efeitos nocivos, lesivos e perversos resultantes da inatividade governamental, em situações nas quais a omissão do Poder Público representa um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício está sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal (MELLO, 2015. p. 11).

O Relator fundamenta a relevância da função judiciária do poder no processo complexo e conflituoso de efetivação de direitos fundamentais e ressalta a prestação dos serviços pelo ente estatal, por meio de decisões judiciais, que, impõem impulso oficial às Políticas Públicas, circunscrevendo a competência da função judicial em face das demais funções do poder estatal.

Assim, resulta claro, pois, que o Poder Judiciário dispõe de competência para exercer, no caso concreto, controle de legitimidade sobre a omissão do Estado

na implementação de políticas públicas cuja efetivação lhe incumbe por efeito de expressa determinação constitucional, sendo certo, ainda, que, ao assim proceder, o órgão judiciário competente estará agindo dentro dos limites de suas atribuições institucionais, sem incidir em ofensa ao princípio da separação de poderes, tal como tem sido reconhecido, por esta Suprema Corte, em sucessivos julgamentos (RE 367.432-AgR/PR, Rel. Min. EROS GRAU, 2010; RE 543.397/PR, Rel. Min. EROS GRAU 2009; RE 556.556/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, 2011). E, como encerramento do entendimento ora exposto conclui, desse modo, não haver que se falar de ingerência do Poder Judiciário em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo, porquanto se revela possível ao Judiciário determinar a implementação pelo Estado de políticas públicas constitucionalmente previstas (MELLO, 2015. p.16).

Sobre o controle jurisdicional das contas públicas o STF em sede Questão de Ordem em Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1640/1998, decidiu que “O orçamento é lei formal, mas de natureza e efeitos políticos-administrativos concretos, hipótese em que (...) descabe o controle concentrado de constitucionalidade” (CORREIA NETO, 2011. p.115).

Essa hipótese de descabimento, segundo análise de Celso Barros Correia Neto, não encerra o entendimento do Tribunal sobre a matéria orçamentária, especificamente acerca do controle abstrato de constitucionalidade (CORREIA NETO, 2011).

O autor acrescenta que o entendimento representa posicionamento tradicional da corte sobre o objeto, sendo desta forma entendido como:

atos estatais de efeitos concretos – porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata – não são

passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional (CORREIA NETO, 2011. p. 115s).

Chama a atenção para uma abertura de exceção ao entendimento tradicional da Corte sobre o controle de constitucionalidade em matéria orçamentária presente na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.925 de 2003. Em tal ação, o STF julgou “adequado o controle de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta” (CORREIA NETO, 2011. p. 118).

Tal entendimento abriu a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade das normas orçamentárias. No dizer de Correia Neto,

A análise do julgamento da Adin 4.048 envolve dois aspectos importantes. Um deles relacionados à recorrente questão do cabimento do controle abstrato em relação às normas orçamentárias; outro, à possibilidade de o STF examinar os pressupostos de abertura de crédito extraordinário. Em comum numa e noutra análise, os limites da jurisdição em face das chamadas “questões políticas”, isto é, questões que, por envolverem juízo de discricionariedade político-administrativa, estariam excluídas da apreciação judicial (CORREIA NETO, 2011. p. 119).

Segundo ainda Correia Neto, no julgado da Medida Cautelar em Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4.048 de 2008 de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes ficou proclamado que o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto (CORREIA NETO, 2011).

A questão social, nesse sentido, poderá ser observada em face da prestação jurisdicional como forma de superação das desigualdades em virtude das dificuldades de acesso à prestação e efetivação dos direitos fundamentais.

A construção do processo de controle das Políticas Públicas poderá ser compreendida através de três aspectos da intervenção da função judiciária na composição do poder estatal. A saber: 1. A judicialização da política; 2. Análise econômica do Direito, e; 3. O estudo de decisões judiciais.

Essa problemática assume um importante significado quando se observa os limites do poder estatal e as dimensões de sua efetividade. Cumpre de antemão ressaltar que a questão social, ora entendida como o esforço analítico e empreendimento político das consequências e resultados do conflito de forças desiguais no Estado capitalista contemporâneo é elemento central aos desafios das Políticas Públicas no âmbito do Estado brasileiro.

Nesse sentido, procuramos discutir aspectos da intervenção judicial como pressuposto essencial à prestação estatal na efetivação dos direitos e satisfação das necessidades e demandas oriundas da sociedade civil, através da implementação de políticas públicas.

4.3.1 A Judicialização da Política

A utilização de mecanismos tipicamente judiciais para atuação interpretativa do texto legal (análise de constitucionalidade e legalidade; utilização de silogismos jurídicos, emprego de raciocínio de licitude/ilicitude, entre outros) compreende tema de extrema relevância na compreensão da função judicial no processo de efetivação de direitos.

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

foi dado em 1803 no caso *Marbury versus Madison*. A Suprema Corte era então presidida por Marshall. Depois da Guerra de Secessão (1861-1863), com a vitória da União, a Suprema Corte passou de fato a controlar a constitucionalidade de leis, tanto federais como estaduais (SADEK, 2011. p. 13).

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

A esse respeito, impende observar que

quando a Suprema Corte declara inconstitucional um ato legislativo ou a ação de representante eleito do poder executivo, esta contraria a vontade dos representantes reais do povo³⁴ (WHITTINGTON, 2004. p. 1143).

Em vista do exposto, a questão se coloca numa perspectiva do conflito, haja vista que, o critério de legitimação da intervenção estatal é comumente compreendido pelo critério da eletividade ou representatividade objetiva, vista pela vontade popular expressa no voto. No entanto, cumpre observar outras perspectivas:

Enquanto uma resposta do Congresso à revisão judicial pode sugerir um diálogo interprofissional ativo sobre o significado da Constituição, Pickerill conclui que isso é muito raramente o caminho certo para caracterizar a ação do Congresso. Em vez disso, o Congresso altera a “legislação de forma a fazer concessões claras para as decisões do Tribunal”³⁵ (WHITTINGTON, 2004. p. 1146).

³⁴ Tradução livre: “When the Supreme Court declares unconstitutional a legislative act or the action of an elected executive, it thwarts the will of representatives of the actual people of the here and now’.

³⁵ Tradução livre: “While a congressional response to judicial review might suggest an active interbranch dialogue over the meaning of the Constitution, Pickerill concludes this is very rarely the

Segundo Maria Tereza Sadek, “o desenho institucional presidencialista determinado pela Constituição de 1988 conferiu estatuto de **poder** ao Judiciário. Sua identidade foi alterada”. A autora ressalta que, durante o regime civil-militar, especialmente depois de 1969, o Judiciário não gozava de independência nem de autonomia. Não se tratava, de fato, de um poder independente (SADEK, 2011. p. 15).

Um protagonismo judicial transformou consideravelmente o desenho institucional do Poder estatal. Essa questão foi considerada de forma magistral por Alexis de Tocqueville, a saber:

A organização judiciária dos Estados Unidos é a instituição que um estrangeiro tem a maior dificuldade em compreender. Ele ouve a autoridade do juiz ser invocada nas ocorrências políticas de cada dia e conclui que, nos Estados Unidos, os juizes são importantes funcionários públicos: não obstante, ao examinar a natureza dos tribunais, estes não oferecem à primeira vista nada que seja contrário aos hábitos e privilégios desses corpos; e os magistrados parecem-lhe interferir apenas, por acaso, nos negócios públicos, mas um caso que volta todos os dias (...). (TOCQUEVILLE, 1969. p. 87).

Acerca desse protagonismo,

Embora abstratamente sejam altos os incentivos para esse protagonismo, sua concretização, sua amplitude e os impactos dependerão de impulsos provenientes da própria magistratura e daqueles resultantes da atuação dos demais atores, já que se trata de uma arena política. Nesse sentido, tanto as reações negativas quanto as positivas, assim como a ausência de resistências e também os vácuos porventura existentes interferem no grau de protagonismo (SADEK, 2011. p. 19).

Assim, verifica-se a proliferação de casos da prestação de atendimento à saúde (O Judiciário tem permitido através da judicialização do direito à saúde atuar no sentido de concretizar a Constituição Federal). Sobre tal aspecto, cabe observar que

right way to characterize congressional action. Instead, Congress amends “legislation in a manner that makes clear concessions to the Court's decision”.

O STF tem defendido a tese de que cabe nas competências do Poder Judiciário evitar que as omissões do poder político (nomeadamente do Executivo) façam perecer os direitos fundamentais previstos na Constituição, assumindo que, 'quando a Constituição Federal consagra um direito e a norma infraconstitucional o explicita, impõe-se ao Judiciário torná-lo realidade, ainda que para isso resulte obrigação de fazer, com repercussão na esfera orçamentária' (NUNES; SCAFF, 2011. 27).

Nesse contexto,

o tema da *performance budget* ganha relevo, não apenas pelo destaque que vem tendo não apenas em universidades e institutos multilaterais pelo mundo afora, mas com instrumento de concretização de princípios constitucionais que para o jurista soam tão caros, exemplo do planejamento, a transparência e a eficiência (NÓBREGA, 2011b. p. 694).

Outro aspecto relevante, quando se procura compreender a gestão de Política pública de Segurança através das disputas marcadas por recursos escassos (orçamento) destinados às Políticas Públicas, é o crescimento das relações entre Políticas Públicas e os tribunais, pois, o judiciário decide de forma objetiva as questões que outrora pertenciam aparentemente à discricionariedade da função executiva do poder estatal.

4.3.2 Análise do Direito

As normas jurídicas perdem seu caráter clássico de abstração conceitual, convertendo-se em normas técnicas. Ao Poder judiciário é conferida a competência para julgar, segundo os preceitos constitucionais da justiça social, da eficiência e oportunidade.

Em célebre decisão, em sede de Agravo em Recurso Extraordinário (RE 559.646-AgR), a Min. Ellen Gracie afirma:

É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. (GRACIE, 2011).

Assim, a análise da *performance* e exercício da função judiciária do poder não pode abster-se de compreender os aspectos fundantes das relações institucionais internas e os limites da competência e do controle.

Nesse sentido, cumpre observar a existência daquilo que se convencionou chamar de **cláusula de bloqueio** à intervenção da função judiciária de poder no processo de efetivação dos direitos constitucionais, encontrado em debates especializados, como **reserva do possível**³⁶. Tal **reserva do possível**, incide sobre a relação entre a discricionariedade do poder e os limites do orçamento e poder de pagamento com recursos públicos. Verificam-se obstáculos comumente apontados para inibir a função judiciária do poder de intervenção no processo de prestação dos serviços públicos através de políticas públicas (ARENHART *apud* LEONARDI ANTONIO, 2011).

Por importante reconhecemos a inteligência da decisão do Min. Celso de Mello em sede de Agravo em Recurso Extraordinário (RE 639.337-AgR/SP):

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto do nosso ordenamento positivo, emanação do direito do postulado da essencial dignidade da pessoa humana (MELLO, 2011. p. 127-128).

A decisão do Ministro apontou para a exigência dos limites do mínimo existencial do postulado essencial da dignidade da pessoa humana em face da **reserva do possível**. Não pode o representante do Poder público, em sua função executiva, alegar apenas que não existem recursos para o pagamento do ônus na prestação da garantia constitucionalmente prevista e judicialmente forçada. Importa

³⁶ *Vorbehalt des Möglichen.*

observar que, conforme o Min. Roberto Barroso, “a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do Constituinte” (BARROSO *apud* AMARAL, 2013. p. 7).

Para Kazuo Watanabe, o mínimo existencial diz respeito ao núcleo básico do princípio da dignidade humana assegurado por um extenso elenco de direitos fundamentais sociais, tais como “direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência social, ao acesso à justiça, à moradia, ao trabalho, ao salário mínimo, à proteção à maternidade e à infância” (WATANABE, 2011. p.219).

No mesmo sentido, por valioso observemos o que diz Sarlet, para quem a concretização de um direito social exige necessariamente a alocação expressiva de recursos. Esse **custo** tem relevância significativa na eficácia e efetivação desses direitos (SARLET *apud* AMARAL, 2011. p. 14).

Assim, de forma bastante pontual, cumpre observar que

O judiciário desempenha papel fundamental na garantia e efetivação dos direitos do cidadão. A sua atuação possibilita a concreta realização e materialização das reivindicações sociais e/ou individuais frente ao não cumprimento dos preceitos constitucionais (CARVALHO, 2007. p. 31).

Tais decisões têm firmado jurisprudência no sentido de que “a dignidade da pessoa humana coloca o indivíduo acima de questões orçamentárias, pois, cada objeto tem um preço e pessoas não tem preço, possuem dignidade” (CARVALHO, 2007. p. 36).

Nesse sentido, compreende-se o ente estatal como um prestador de serviços e regulador das relações socioeconômicas, que tem responsabilidades em face da sociedade civil, que em todo caso, pode, e conseqüentemente exerce o direito de demandar do estado o cumprimento de suas obrigações contratuais.

Com fundamento em tais entendimentos, observamos que a esfera da atuação dos tribunais cresceu a ponto de levá-los a assumir funções políticas,

bloqueando determinadas omissões e iniciativas do Executivo ou justapondo-se as omissões e iniciativas do Legislativo que frustrem a efetivação de direitos constitucionalmente previstos (CARVALHO, 2007. p. 37).

No entanto, há que se falar de um aspecto deveras negligenciado pelas políticas de gestão e controle estatal na efetivação das Políticas Públicas de segurança. Esse aspecto compreende a análise de custos e benefícios na elaboração e aplicação de políticas públicas. A esse respeito, é absolutamente necessário à compreensão da execução das Políticas Públicas de Segurança, tomando-se como ponto de partida a sua previsão orçamentária ou determinação judicial.

Sarlet afirma ser necessário cuidado sobre a matéria, tendo em vista a capacidade prestacional do Estado, especialmente num contexto de crise econômica e incremento dos níveis de exclusão social. Nesse aspecto, o autor faz referência à maneira como o Estado alemão enfrentou os clamores por reforma da Lei Fundamental em virtude de questões de natureza financeira e orçamentaria. Em sua análise, declara que as maiores dificuldades enfrentadas pelos alemães, nesse processo, residiam na arquitetura do sistema federativo, na repartição de competências, no intrincado sistema partidário e na complexidade do processo legislativo, além da possibilidade de pequenos blocos partidários impedirem aprovação de projetos de lei essenciais para o saneamento e ajuste financeiro e econômico (SARLET, 2009).

4.4 A Segurança pública e o exercício do direito de greve por policiais

A Segurança pública é um direito de todos, e também um dever, de sorte que sua concretização constitui-se em uma das tarefas importantes do Estado. No

estudo da atividade de policiamento, tem ganhado grande relevo, cogitando-se, inclusive, a criação de uma Universidade sobre Segurança Pública, defendida principalmente pelo então presidente do STF, o Ministro Cesar Peluso. *In Verbis*:

a instituição terá como principal objetivo a produção de reflexão acadêmica com vistas a abrir novas perspectivas no combate à criminalidade e à miséria com recursos de diferentes áreas de especialização (PELUSO, 2012,p. 1).

Para Peluso, essa proposta se insere no novo paradigma que vem se consolidando pela necessidade de abordagem intersetorial e multidisciplinar das questões relativas à segurança pública e ao desenvolvimento (PELUSO, 2012).

Contudo, as questões de Segurança pública perpassam quase sempre pelo aparelho policial. Nesse sentido, o STF tem produzido o entendimento de que os serviços de Polícia, seja civil seja militar, são serviços essenciais do Estado (GRAU, 2009).

Cumprе relembrar que, no julgamento da Reclamação nº 6.568, da relatoria do Ministro Eros Grau, o STF reafirmou o seu posicionamento, consignando que a despeito de não se negar que, como servidores públicos, os policiais teriam direito à greve, este não poderá ser exercido em prejuízo do bem comum, porque há alguns serviços públicos que **a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade** – tem-se aí, a doutrina do duplo efeito, apregoada por Tomás de Aquino (GRAU, 2009).

O que observamos, todavia, é que devem ser ponderados os direitos em conflitos, pois, de um lado, temos o direito à greve e à liberdade de expressão; e, de outro, o direito à Segurança pública e à manutenção da ordem pública, de titularidade de toda a coletividade.

Assim, partir para uma solução prática e mais adequada é necessário, tendo por consectário lógico a concordância prática e a proporcionalidade, a existência de mecanismos recorrentemente utilizados para estes casos. Em outras palavras: não se pode partir do extremo de que os policiais devem ser impedidos de exercer o direito à greve, mas também não se pode aceitar que todo o contingente policial fique paralisado, sob pena de prejuízo à própria coletividade.

A esse respeito no tempo da greve de policiais militares no Maranhão, em 2011, a assessoria de comunicação do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), noticiou que o desembargador Bayma Araújo, presidindo ao Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) e o corregedor-geral de Justiça, o desembargador Guerreiro Júnior, receberam, na manhã do dia 24 de novembro, o secretário de Segurança Pública do Maranhão, Aluísio Mendes, o comandante da Polícia Militar do Maranhão, coronel Franklin Pacheco, e o subcomandante Edílson Gomes, para tratar sobre a greve dos policiais militares e do Corpo de Bombeiros do Maranhão, decretada pelo movimento grevista no dia 23 (TJMA, 2011).

A Polícia militar contou com cerca de 7 mil homens e o corpo de bombeiro com 900 homens envolvidos com a greve; aproximadamente 2 mil policiais acampados na Assembleia Legislativa do Estado (JORNAL PEQUENO, 2011).

O pedido liminar foi analisado pelo desembargador Stélio Muniz, que determinou a suspensão do movimento de greve, impondo multa diária de R\$ 200,00 por integrante das forças e o desconto da remuneração pelos dias parados (MUNIZ, 2011).

O pedido foi ajuizado pelo governo do Estado do Maranhão, alegando que o movimento seria ilegal, segundo decisão anterior do ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal (STF), em matéria semelhante, considerando a atividade

de segurança pública como serviço público essencial, não alcançável pelo direito de greve (TJMA, 2011).

O desembargador Bayma Araújo afirmava que caberia ao Poder Judiciário, analisar a aplicabilidade do Código de Processo Penal Militar, que regulamenta o exercício do cargo dos militares, e encontrar uma solução viável, coibindo possível ilegalidade, mas sem violência e de modo que não se prejudicasse a sociedade (ARAUJO, 2011).

O então secretário de segurança, Alúcio Mendes, tentou medida cautelar para o enfrentamento da greve, buscando sua ilegalidade para conter a paralisação. De acordo com o secretário, uma das medidas analisadas seria uma representação com pedido de prisão dos líderes do movimento. Quanto à segurança da população, o secretário afirmou que o quadro era de normalidade, uma vez que o Governo contava com a Força Nacional e o Exército na garantia da ordem (MENDES, 2011).

O fundamento da decisão aduzia ser a Segurança pública uma atividade essencial do Estado e estar em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O artigo 42 da Constituição Federal não autoriza o intérprete a concluir pela equiparação dos integrantes das Polícias Militares Estaduais aos Componentes das Forças Armadas, para fins de Justiça. O entendimento do Superior Tribunal Militar é de que o crime de Deserção é de mão própria e tem como agente o militar da ativa.

Com efeito, o art. 4º, inciso II do Estatuto dos Militares estabelece que a Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar são reservas das Forças Armadas: Art. 4º São considerados reserva das Forças Armadas: I - individualmente: a) os militares

da reserva remunerada; e b) os demais cidadãos em condições de convocação ou de mobilização para a ativa. II - no seu conjunto: a) as Polícias Militares; e b) os Corpos de Bombeiros Militares.

Além disso, o Art. 3º, §. 1º, alínea “a”, inciso III, esclarece que os componentes da reserva podem vir a integrar o quadro “da ativa” em ocasiões especiais: Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares. § 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações: a) na ativa: I - os de carreira; II - os incorporados às Forças Armadas para prestação de serviço militar inicial, durante os prazos previstos na legislação que trata do serviço militar, ou durante as prorrogações daqueles prazos; III – os componentes da reserva das Forças Armadas quando convocados, reincluídos, designados ou mobilizados; IV - os alunos de órgão de formação de militares da ativa e da reserva; e V - em tempo de guerra, todo cidadão brasileiro mobilizado para o serviço ativo nas Forças Armadas. b) na inatividade: I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União. III - os da reserva remunerada, e, excepcionalmente, os reformados, executado tarefa por tempo certo, segundo regulamentação para cada Força Armada.

Nesse sentido, compreende-se que 1. Sujeito passível de **convocação**: os reservistas, militares estaduais e integrantes da reserva remunerada; 2. Sujeito passível de **reinclusão**: os integrantes da reserva remunerada, isto é, quando

percebam remuneração da União; 3. Sujeito passível de “designação”: os reformados das Forças Armadas e da reserva. 4. Sujeito passível de **mobilização**: os militares estaduais, reservistas, integrantes da reserva remunerada e, em estado de guerra, o civil.

Em suma: tanto os militares estaduais quanto os reservistas são **militares em potencial**, sujeitos às situações acima previstas para integrar temporariamente o quadro da ativa das Forças Armadas, como componentes das Forças Auxiliares.

Verifica-se que são **cidadãos em condição de convocação ou mobilização**, a que se refere o Art. 4º, inciso I, alínea “b” acima consignado. O policial militar em condição ordinária de Servidor Público não é militar, pois, não se ajusta a quaisquer das situações previstas no Art. 3º, § 1º, alínea “a”, especificamente quanto à situação de atividade.

Também não se amolda ao **militar da inatividade**, nos termos da alínea “b” deste artigo, já que se limita aos componentes da reserva remunerada **que percebem remuneração da União**. Não é o caso do policial militar ou bombeiro militar.

O policial militar e o bombeiro militar não se encontram nas situações previstas como sendo **membro das Forças Armadas**. Em relação ao Código Penal Militar, ele não se afeiçoa à expressão **militar em situação de atividade**, pois esta denominação se confunde com o termo **militar da ativa**: Art. 6º São equivalentes as expressões **na ativa, da ativa, em serviço ativo, em serviço na ativa, em serviço, em atividade** ou **em atividade militar**, conferidas aos militares no desempenho de cargo, comissão, encargo, incumbência ou missão, serviço ou atividade militar ou considerada de natureza militar nas organizações militares das Forças Armadas pelos Estatutos Militares.

Tampouco se pode afirmar que o serviço policial militar, o patrulhamento ostensivo e a prevenção da ordem pública sejam atividades de **natureza militar**; do contrário não teria sentido o seguinte dispositivo do Art. 9º, inciso III, do Código Penal Militar: d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

No texto acima, a conjunção ou caracteriza a distinção entre **função de natureza militar e serviço de garantia e preservação da ordem pública**.

Não há também que falar em **máculas** à Administração Militar, haja vista que o serviço policial militar se vincula à Administração Pública. Destarte, no caso em exame, não incide o seguinte dispositivo do CPM: Equiparação a militar da ativa, em seu Art. 12. O militar da reserva ou reformado, empregado na administração militar, equipara-se ao militar em situação de atividade, para o efeito da aplicação da lei penal militar.

O termo **empregado na administração militar** se restringe às situações peculiares em que o servidor militar estadual (reserva de Exército) é mobilizado, convocado ou designado, hipótese em que, conforme já descrito, ele se equipara ao militar da ativa. É justamente quando **deixa de ser militar em potencial** para se tornar **militar *strito sensu***.

Todavia, fora dessa exceção, o policial e bombeiro militar estadual, bem como os reservistas, não são militares, mas sim **cidadãos sujeitos à disciplina militar**, ou seja: pessoas passíveis de se tornar **militares provisórios**.

Art. 22. É considerada militar, para efeito da aplicação deste Código, qualquer pessoa que, em tempo de paz ou de guerra, seja incorporada às

forças armadas, para nelas servir em posto, graduação, ou sujeição à disciplina militar (BRASIL. CODIGO PENAL MILITAR, 2010).

Se os militares estaduais fossem equiparados aos militares das Forças Armadas, e a atividade policial às de natureza militar, o policial, quando em serviço, responderia perante a Justiça Castrense pelos crimes praticados contra civil, nos termos do art. 9, inciso II, alínea “c” do CPM: Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz: c) por militar em serviço ou atuando em razão da função contra civil, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar.

E o cidadão civil também responderia na Justiça Militar pelos crimes de desacato, resistência, desobediência, de acordo com que dispõe o inciso III, alínea “d”, deste artigo: III - os crimes praticados por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos: d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar no desempenho de serviço de garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Todavia, a jurisprudência é pacífica ao firmar a competência da Justiça Comum nestes casos. Assim, o militar estadual, não sendo considerado **militar propriamente dito** para fins de subsunção típica dos crimes militares impróprios, também não o é, e com maior ênfase, no que concerne aos crimes propriamente militares.

No acórdão do HC nº 72.022/PR, Rel. para Acórdão Min. Marco Aurélio: “Ainda que em serviço a vítima – policial militar e não militar propriamente dito [...]”

A Quinta turma do STJ, em sede do HC 11.376/SP de Relatoria do Ministro Gilson Dipp afirma: “Compete à Justiça comum estadual processar e julgar

crime de desacato praticado por policial militar reformado contra policial militar em serviço de controle e sinalização de trânsito” (DIPP, 2000).

Segundo a técnica hermenêutica, o crime de deserção, por ter como objetividade jurídica a Administração Militar, e não a Administração Pública, não poderá nem deverá ser imputado aos militares estaduais, salvo nas hipóteses definidas em lei.

As instituições militares estaduais, embora reservas das Forças Armadas, desempenham serviços destinados à manutenção da ordem pública e a proteção da incolumidade física e moral das pessoas. Todavia, em situações especificamente definidas em lei e que ensejam convocação ou mobilização dos seus componentes, tais atividades se nivelarão às essencialmente ou de natureza militar. Contudo, em caso de greve, a Polícia Militar poderá ser mobilizada, sendo que o cargo policial militar passará a ser considerado **cargo de natureza militar** e os militares estaduais são incorporados à ativa das Forças Armadas, por meio do respectivo ato, podendo figurar como agentes ativos ou passivos dos crimes propriamente militares.

Porém, em situação de normalidade, o agente de polícia militar responde judicialmente no Juizado Especial Criminal por abandono de função: Art. 323 CP - Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei.

Conclui-se, portanto, que o militar estadual só é considerado “militar” às luzes da legislação estadual pertinente, visto que se sujeita à hierarquia e disciplina, inspiradas no regulamento do Exército. Contudo, realizam atividades civis, sendo que, em regra, são assim concebidos pela lei penal.

Segundo o Código Penal Militar, são considerados militares, para efeitos de aplicação da lei penal militar, os incorporados às Forças Armadas, mediante

procedimento específico – no caso dos militares estaduais, a convocação ou mobilização.

A reclamação discutia o direito de policiais exercerem direitos coletivos (de greve) de natureza trabalhista em face de ser a Segurança pública atividade pública essencial.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MI n. 712, afirmou entendimento no sentido de que a Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, é ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis, mas ao Poder Judiciário dá-se concreção ao artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil, suprimindo omissões do Poder Legislativo.

Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à Segurança pública, à administração da Justiça, aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária, e à Saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil.

Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela Polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (Art. 142, § 3º, IV).

Por fim, no julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme ao artigo 114, inciso I, da Constituição do Brasil, na redação a ele conferida pela EC 45/04, afastou a competência da Justiça do Trabalho para

dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados.

5 CONCLUSÃO

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

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

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

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

A racionalidade das instituições policiais corresponde de forma concreta aos reflexos do exercício incidental do poder, leis formais e informais dão suporte à luta histórica pelo direito de convivência social, constitui-se em fruto do binômio violência/segurança e o policiamento como atividade essencial do estado destinado a responder aos eventos realizados fora da lei, muitas vezes, age com mais violência.

O exercício da atividade de policiamento é centralizado na esfera executiva do poder, com previsão institucional civil e militar, na esfera legislativa há previsão de instituição civil, todavia, carecem de maior existência material. No Maranhão não existe uma polícia legislativa para garantia da segurança nas dependências dos órgãos da função legislativa do poder, também carece de policia

do Exército para proteção de autoridades. De igual forma, encontramos o policiamento judiciário atrelado ao executivo, condição que limita sua atuação e cria um conjunto de relações de dependência e favorecimentos que ofendem a imparcialidade e transparência.

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

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

O aumento dos eventos violentos é relativo, pois ele decorre do crescimento numérico dos casos, mas fundamentalmente pela redução da capacidade de agir em conjunto, pela redução da solidariedade, o que reduz a capacidade de controle. A sociedade brasileira tem traços culturais da violência institucional excessiva pelo corporativismo e complexos culturais do paternalismo capazes de reproduzir um espaço social violento como espaço habitado.

A transparência das informações do governo não garante a eficácia do controle interno e, sobretudo, do controle social. O entendimento é que a clara definição ideológica não basta. É preciso que as políticas públicas sejam planejadas, implementadas e avaliadas, de modo sólido e objetivo, a partir de bases teóricas do

saber científico e com fundamento no campo que pretendem operar. O discurso dos planejadores e gestores de Políticas Públicas precisa superar o voluntarismo e o subjetivismo, alcançando um padrão objetivo de intervenção na realidade social.

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

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

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

Outro aspecto importante revelado no texto é que a efetivação de interesses não alcançados na arena política tem produzido o aumento da demanda por decisões judiciais que sejam hábeis para fazer cumprir preceito constitucional através de prestação do ente estatal por força de decisão.

A coalescência na Federação em matéria de Segurança pública, entre uma ordem jurídica total (Estado Federal, enquanto comunidade jurídica total, e que se expressa, formalmente, nas leis nacionais) e uma pluralidade de ordens jurídicas parciais, que resultam da União Federal, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios é revelada como ideal jurídico resultante das dificuldades de controle dos atos praticados pelos agentes em face dos recursos transferidos para os agentes. O custo operacional do “custe o que custar” revela a fragilidade do planejamento e ausência de sustentabilidade do sistema.

Nesse sentido, a utilização de mecanismos tipicamente judiciais na atuação interpretativa do texto legal compreende tema de extrema relevância na compreensão da função judicial, no processo de efetivação de direitos. Dessa forma, podemos observar que o Supremo Tribunal Federal, como corte constitucional brasileira e o Superior Tribunal de Justiça, como corte de revisão infraconstitucional adquirem centralidade nunca antes experimentada na tradição brasileira. Inauguram de fato o controle de constitucionalidade, modelando ideias e instrumentos essenciais para conferir maior efetividade à constitucionalidade de leis no Brasil.

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

O entendimento do processo político vem demonstrando que as respostas sugerem um diálogo interprofissional ativo sobre o significado da Constituição e as possibilidades de efetivação dos direitos fundamentais. Revelou-se uma desigualdade regional resultado de uma unidade nacional mal resolvida. A desigualdade regional tipicamente brasileira jaz uma questão sobre o exercício do direito de propriedade e da forma de apropriação dos resultados, de par com o

mercado de força de trabalho. As duas formam uma unidade inextricável, e suas gêneses são particularmente simultâneas em forma e fundo: a de uma nova forma de produção de mercadorias.

No Brasil, a sociedade tem observado que o Supremo Tribunal Federal tem decidido de forma clara que cabe, nas competências do Poder Judiciário, evitar que as omissões do Poder político (nomeadamente do Executivo) façam perecer os direitos fundamentais previstos na Constituição, ainda que, para isso, resulte obrigação de fazer, com repercussão na esfera orçamentária.

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

Por força de decisões, o direito à Segurança pública passou a ser compreendido como prerrogativa constitucional indisponível, garantida mediante implementação de Políticas Públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tais serviços. Por sua vez, a prestação jurisdicional aponta para a existência de um mínimo existencial do postulado essencial da dignidade da pessoa humana em face da cláusula da “reserva do possível”, fazendo entender que a judicialização das Políticas Públicas não decorre da vontade do Judiciário, mas, sim, do Constituinte.

Tal compreensão torna o ente estatal um prestador de serviços e regulador das relações socioeconômicas, que tem responsabilidades em face da sociedade civil, em todo caso, pode, e conseqüentemente, exerce o direito de imputar-se ao cumprimento de suas obrigações contratuais.

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

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

As Políticas públicas de segurança, em especial as de policiamento, nos fazem compreender as decisões no processo político de modelagem, ao exigir dos planejadores e gestores que fundamentem claramente o uso exclusivo da força acolhem com maior facilidade políticas de repressão, restando sempre prejudicadas as políticas de prevenção e formação de consciência política e capacidade política. Resta como ausente uma política de participação social que instrumentalize os órgãos de representação da sociedade civil.

A clara definição ideológica não basta! É preciso que as políticas públicas sejam planejadas, implementadas e avaliadas, de modo sólido e objetivo, a partir de bases teóricas do saber científico e com fundamento no campo que pretendem operar expressas em Cartas de Serviços das Polícias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiro Militar e Guarda) ou através de um Protocolo Geral de Polícia.

Os avaliadores devem oferecer argumentos sólidos e objetivos o suficiente para examinar criteriosamente as demonstrações financeiras. O rigor,

quanto à concepção da Política pública. A construção de uma nova perspectiva da estratégia de policiamento deve ser assentada na coerência, relevância e eficácia.

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

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

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

Revela-se impossível gerir Políticas Públicas sem a consolidação de dados corretos sobre os problemas reais enfrentados. Cada ente da federação utiliza conceitos, critérios e metodologias diferentes para quantificar e analisar a criminalidade, o que impossibilita a consolidação de números nacionais com maior precisão. Embora um grandioso investimento tenha sido empreendido para oferecer uma ferramenta de gestão de informações: a plataforma Gespublica (<http://www.gespublica.gov.br/>) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quase nunca utilizada pelos entes federados, sejam da União, dos Estados e do Municípios.

A análise da segurança pública não pode ser restritiva, devendo ser verificadas diversas condições. O exame deve ser amplo, na perspectiva dos mecanismos (instrumentos) e dos direitos (fundamentais, humanos, sociais, políticos e econômicos); a ampliação deverá ser no âmbito do planejamento da Política policial, na construção da agenda pública de Segurança e do processo de implementação, gestão e controle da política, assim como da ampliação e efetiva participação da população no processo de planejamento, objetivando-se visualizar todos os elementos possíveis para se obter uma programação coerente.

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

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Constitutional politics / Constitutional law. **The Yale Law Journal**. Volume 99, Number 3, December, 1989.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**. Volume 113. Number 3, January, 2000.

ARISTÓTELES. **A política**. 2ª ed. Bauru, SP: EDIPRO, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study**. University of São Paulo: Brazilian Political Science Review. Disponível em: <http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/99>
Acessado em 21 de julho de 2014.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. IN.: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes de descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo Perspectiva**., São Paulo, v. 18, n. 1, 2004. disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100011&script=sci_arttext "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100011&script=sci_arttext"&HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100011&script=sci_arttext"script=sci_arttext#back1. Acessado em: 10 de agosto de 2006.

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

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13ª ed. Brasília: Editora UnB, 2007.

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

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

BRASIL MINISTÉRIO DA SAÚDE. [DATASUS - Departamento de Informática do SUS](http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10). **Sistema de Informações sobre Mortalidade**. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10>. Acessado em 15 de junho de 2015.

BRASIL. Distrito Federal. Decreto nº 24.316, de 23 de dezembro de 2003, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 249, de 24 de dezembro de 2003 (Institui o **Programa Segurança Comunitária**). Institucionalizado pelo GDF. Disponível em: http://www.ssp.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4615 Acessado em 11 de novembro de 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ministério da Justiça. Acesso em 26/04/2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, fev. 2002.

BRASIL. MINISTERIO DA JUSTIÇA. **Relatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília-DF. Brasil, 2009.
http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A segurança social – Brasil e Portugal**. Disponível em:
<http://www.portalconsular.mre.gov.br/mundo/europa/republica-portuguesa/lisboa/servicos/seguranca-social-brasil-portugal> Acessado em 11 de novembro de 2011.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Exposição de motivos nº 204, 15 de dezembro de 2004**. Ministério da Justiça; Câmara dos Deputados. Acesso em 26/04/2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acessado em 21/07/2014 às 22h:41min.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acessado em 21/07/2014 às 23h:18min

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acessado em 21/07/2014 às 23h:02min

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm Acessado em 21/07/2014 às 23h:08min

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm Acessado em 21/07/2014 as 22:34.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Emenda constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm Acessado em 21/07/2014 às 23h:21min

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. 3ª ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO**. 3ª Ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2010.

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

BRASIL. **Código Penal Militar**. Coleção de Leis Rideel. 8ª ed. São Paulo: Rideel, 2010.

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

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Federalismo e integração supranacional: as funções do direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1942.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. Análise comparativa das legislações disciplinares das corporações de segurança pública: uma proposta de matriz de Lei Disciplinar para o Brasil. IN.: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Direitos humanos**. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 2). Brasília: MJ/Senasp, 2013.

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

CARVALHO, Ralph Knochenhauer. A judicialização do acesso à saúde no Brasil: o caso HIV-AIDS. (Monografia de Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Magistério Superior/Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC), Criciúma, março de 2007.

CARTENS, Paulo Sergio Larson; PERIOTTO, Álvaro José. Efetivo policial militar: paradigmas e proposta metodológica para calculo de necessidades. In.: **Políticas Públicas no Estado do Paraná**: resumos de propostas e projetos. Cascavel: EDUNIOESTE, 2010.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 15.

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CORREIA NETO, Celso de Barros. O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal. In.: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). **Orçamento público e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2013.

DALLARI, Dalmo. Implicações do Pacto Federativo. IN.: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.) **O Federalista Atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p.591.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Vol. 5. São Paulo: Editora 34, 1997.

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

DIDIER JR, Fredie (et. ali). **Ativismo judicial e garantismo processual**. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

EHRlich, Eügen. **Fundamentos de sociologia do direito**. Brasília: UnB, 1986.

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

ENZENSBERGER, Hans Magnus. **Guerra Civil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O imperialismo global: teorias e consenso**. São Paulo: Cortez, 2013.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisprudencial, regulação econômica e desenvolvimento**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. Poderes executivo e legislativo no sistema federal brasileiro. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Faculdade de Direito de São Paulo. **Índice de Confiança na Justiça Brasileira**. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/publicacoes/ici-brasil> Acessado em 15 de julho de 2015.

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

GORDILLO, Agustin. **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**. Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado. Buenos Aires: F.D.A., 2014. Disponível em: <http://www.gordillo.com/tomo2.html>.

GRACIE, Ellen Northfleet. **Recurso Extraordinário nº 556.556 PR**, julgamento em 03 de fevereiro de 2011.

GRAU, Eros Roberto (relator). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 367.432 PR**, julgado em 20 de abril de 2010. Segunda Turma. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=611062>
Acessado em: 12 de novembro de 2015.

GRAU, Eros Roberto (relator). **Reclamação nº 6.568-5 SP**, julgado em 21 de maio de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603024>
Acessado em 12 de novembro de 2015.

GRAU, Eros Roberto (relator). **Recurso Extraordinário nº 543.397 PR**, julgado em 07 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000076170&base=basesMonocraticas> Acessado em 12 de novembro de 2015.

GRAU, Eros Roberto. **Habeas Corpus 95.009**, julgado em 6 de novembro de 2008, Plenário, DJE de 19 de dezembro de 2008.

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

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

GUIMARÃES, Rodrigo. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2008.

GURVITCH, Georges. **Sociologia del derecho**. Rosário, Argentina: Editorial Rosário: 1945.

HAGUETTE, Maria Teresa Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

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

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

IGLESIAS, Enrique. Prefácio à obra Avaliação de projetos sociais. IN.: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9ª ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2011.

JOBIM, Nelson A. Apresentação. IN.: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Memória Jurisprudencial: Ministro Vitor Nunes**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso de. **Embargo de Declaração no Agravo de Instrumento 598.212 Paraná**, de Relatoria do Min. Celso de Mello, julgado em 25 de março de 2014. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5698082>.
Acessado em 07 de fevereiro de 2015.

MINNICELLI, Alessandra. **EFICÁCIA**: ideas y tensiones para la articulación actual de políticas públicas y derecho administrativo. Buenos Aires: Atlántida, 2013.

MOREIRA, Adriano. **Ciência Política**. 4ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

MOREIRA, Adriano. **Legado político do ocidente**. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

NEME, Eliana Franco; ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

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

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

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

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

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Gastos públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **O trabalho do antropólogo**. 3ª ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Unesp, 2006.

PELUSO, Cezar. **Discurso do Presidente do STF, Ministro Cezar Peluso: Abertura do Ano Judiciário de 2011**. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=170873&caixaBusca=N> Acesso em: 26/04/2012.

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

PELUSO, Cezar. Universidade de Segurança Pública e Desenvolvimento social. IN.: BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/univSegPublica_port.pdf
Acessado em 07 de janeiro de 2012.

PERTENCE, Sepúlveda. **ADI 1905-MC, Rel. Mn. Sepúlveda Pertence, julgado em 19-11-1998, Plenário, Dj de 5-11-2004.** In.: BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO. 3ª ed. 2010.

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

PORTO, Maria Stela Grossi. Violência e segurança: a morte como poder?. In.: OLIVEIRA, Dijaci David de; SANTOS, Sales Augusto dos; SILVA, Valéria Getúlio de Brito (orgs.). **Violência policial: tolerância zero?** Goiânia: UFG, 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecilhas (org.). **O federalista atual: teoria do federalismo.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado.** São Luís: EdUFMA, 2011.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012.

REGIS, Andre. **O novo federalismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROUSSEAU, Jean- Jacques. **O Contrato Social.** 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

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

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de Sociologia Jurídica.** 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

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

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises e casos práticos.** 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. [et al.] **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís, GAEPP, 2008.

SILVA, Virgílio Lopes da Silva. Relações entre a polícia e a justiça, em Londres, e o processamento das pequenas infrações. IN.: SÃO PAULO. **A Polícia Metropolitana de Londres e a Polícia Italiana**. Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo: Serviços Gráficos da Secretaria da Segurança Pública, 1958.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

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

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Saga Luzzato, 2002.

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

TIMASHEFF, Nicholas S. **Teoria Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

TOCQUEVILLE, Alexis Charles Henri Maurice Clérel de. **Democracia na América**. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os governos locais e a segurança cidadã**. Disponível em: http://www.rolim.com.br/2002/pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf Acessado em 11 de novembro de 2011

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Noeses, 2010.

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

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência: mortes matadas por armas de fogo**. Disponível em: <http://www1.brasilia.unesco.org/download/MapaDaViolencia2015MortesMatadas-SobEMBARGO.pdf>. Acessado em 15 de junho de 2015

WEBER, Max. **Conceitos básicos de Sociologia**. São Paulo: Centauro Editora, 2002.

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

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

WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. Vol. 2. São Paulo: Atica, 2003.

_____. **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Atica, 2003.

Anexos

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

PROGRAMA DE PÓSGRADUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

INSTITUIÇÃO POLICIAL _____ DATA ____/____/____

NOME DO ENTREVISTADO _____

CARGO/FUNÇÃO _____

QUESTÕES

1. Qual o efetivo da _____ (instituição policial) por categoria profissional? _____

2. Qual o orçamento da _____ (instituição policial)? _____

3. Qual o número de unidades operacionais? _____

4. Qual o número de unidades que possui equipamentos interligados aos sistemas de informações da Justiça e Segurança Pública? _____

5. As salas de atendimentos são específicas para cada tipo de atendimento? _____

6. Que tipo de treinamento foi oferecido para o efetivo do Maranhão nos últimos 5 anos? _____

7. A _____ (instituição policial) dispõe de algum tipo de assistência psicológica aos servidores? Se sim, qual? _____

8. A _____ (instituição policial) dispõe de algum tipo de assistência saúde aos servidores? Se sim, qual? _____

9. A _____ (instituição policial) dispõe de algum tipo de assistência jurídica aos servidores? Se sim, qual? _____

10. Qual a quantidade de unidades móveis da _____ (instituição policial) (viaturas e veículos especiais)? _____

11. Quais os equipamentos de proteção individual? _____

12. Quais os armamentos letais? _____

13. Quais os armamentos não-letais? _____

14. Quais os equipamentos de comunicação? _____

15. A _____ (instituição policial) possui um número específico de chamadas de emergência? _____
16. Quais equipamentos eletrônicos são utilizados pelos servidores? _____
17. Os equipamentos eletrônicos utilizados para investigação estão atualizados em relação à tecnologia disponível? _____
18. Que tipo de ocorrência _____ (instituição policial) tem atendido com mais frequência? _____

19. Qual o quantitativo de ocorrência anual de apreensão de armamento letal? _____
20. Qual o quantitativo de ocorrência anual de apreensão de explosivos? _____
21. (PARA POLÍCIA FEDERAL, Se outra instituição pular para questão 22) Anualmente qual o quantitativo de pedidos de porte de arma ao DPF-MA? Desse número, qual a média de concessão dos pedidos? _____
22. Qual o quantitativo de ocorrência anual de apreensão de entorpecentes? Quais substâncias e em que quantidade? _____
23. Qual o quantitativo anual de atividades ostensivas ou de prevenção realizadas pela _____ (instituição policial)? Quais atividades? _____

24. Qual o quantitativo de prisões e apreensões realizadas anualmente pela _____ (instituição policial)? _____
25. Qual o quantitativo de mortes registrados em operações ou intervenções gerais da _____ (instituição policial)? Pessoas mortas pela polícia e policiais mortos? _____
26. Qual o quantitativo de ações voltadas à prevenção da violência e da criminalidade? _____
- 27 (PARA POLÍCIA JUDICIÁRIA) Qual o quantitativo anual de termos circunstanciados de ocorrências? _____

- 28 (PARA POLÍCIA JUDICIÁRIA) Qual o quantitativo anual de inquéritos policiais instaurados? _____

- 29 (PARA POLÍCIA JUDICIÁRIA) Qual o quantitativo anual de inquéritos policiais concluídos com autoria definida? _____
- 30 (PARA POLÍCIA JUDICIÁRIA) Qual o quantitativo anual de inquéritos policiais concluídos sem autoria definida? _____
- 31 (PARA POLÍCIA JUDICIÁRIA) Qual o grau de articulação da _____ (instituição policial) com a Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão? _____

32. **(EXCETO POLÍCIA CIVIL)** Qual o grau de articulação da _____ (instituição policial) com a polícia civil do Maranhão? _____
33. **(PARA POLÍCIA FEDERAL)** O DPF-MA realiza controle do armamento utilizado por policiais militares e corpos de bombeiros militares? Se sim, como? Se não, porque? _____
34. **(PARA POLÍCIA FEDERAL)** O DPF-MA realiza controle do armamento utilizado por policiais civis? Se sim, como? Se não, porque? _____
35. **(PARA POLÍCIA FEDERAL)** O DPF-MA realiza controle do armamento utilizado por guardas municipais nos municípios do Estado em que a Guarda municipal esta constituída? Se sim, como? Se não, porque? _____
36. A _____ (instituição policial) participa do GGI do Estado do Maranhão? Qual a participação? _____
37. A _____ (instituição policial) participa de algum GGIM no Maranhão? Qual a participação?

38. A _____ (instituição policial) participa do Conselho Regional de Segurança Pública? Qual a participação? _____

MÁRCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA

PESQUISADOR

ANEXO 2

Tabela

Operações da Polícia Federal no Estado do Maranhão – 2012-2015

Ord.	Operação / Data	Objetivo/ Cidades	Nº de Presos
1	QUILÓPEDE/ 24/11/2015	Reprimir crimes previdenciários nas cidades de Caxias, Codó, São Luís, Vargem Grande, Presidente Dutra, Barreirinhas e Paço do Lumiar.	0 preso
2	SERMÃO AOS PEIXES/ 17/11/2015	Reprimir o desvio de recursos públicos federais do Fundo Nacional de Saúde.	13 presos
3	ATTALEA/ 20/10/2015	Combater desvios de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na prefeitura de Anajatuba.	8 presos
4	ÉDEN / 20/10/2015	Repressão do desvio de recursos no município de Bom Jardim. A prefeita do município encontrou-se foragida por 39 dias até se apresentar na Delegacia da Superintendência Regional.	2 presos
5	FIM DE LINHA / 04/08/2015	Desarticular de esquema criminoso de falsificação de documentos públicos utilizados em pedidos de concessão de benefícios de Amparo Social ao Idoso e de Pensão por Morte, nas cidades de São Luis, Paço do Lumiar e São José de Ribamar.	2 presos

6	REPLAY/ 14/04/2015	Reprimir o crime previdenciário no Estado do Maranhão, após prejuízo aos cofres da União, estimado em R\$ 200 mil.	6 presos
7	CANÇÃO DO EXÍLIO 2 / 25/03/2015	Segunda fase de operação que desarticulou uma quadrilha que assaltava agências dos Correios e bancos, no Maranhão.	3 presos
8	FERRO E FOGO I / 02/12/2014	Desarticular organização criminosa formada por servidores públicos do IBAMA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) e empresários, em São Luís.	13 presos
9	FERRO E FOGO II / 02/12/2014	Desarticular organização criminosa formada por servidores públicos do IBAMA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) e empresários, em Imperatriz.	11 presos
10	AIMARÁ / 28/02/2014	Desarticular integrantes de uma organização criminosa de tráfico internacional de drogas nos estados do Maranhão, Pará e Amazonas.	13 presos
11	LUTO II / 28/02/2014	Sem informações.	-
12	OPERAÇÃO NUVEM NEGRA / 06/12/2013	Em parceria com o IBAMA para desarticular esquema criminoso de invasão cibernética em sistemas de controle florestal.	0 preso
13	COTAÇÃO /	Desarticular uma quadrilha que realizava atividade de câmbio, sem a devida autorização do Banco Central ou	10 presos

	04/10/2013		qualquer tipo de fiscalização, movimentando grandes quantias em moeda nacional e estrangeira.	
14	CHEQUE BRANCO 27/09/2013	EM /	Combater Desvio de Recursos Públicos, em cooperação com a Polícia Civil do Estado do Maranhão e com a Controladoria Geral da União.	0 preso
15	USURA 25/09/2013	II /	Apurar o Desvio de Recursos Públicos federais nos municípios maranhenses de Bacabal e Zé Doca.	0 preso
16	LUTO 09/08/2013	/	Reprimir a prática de crimes previdenciários	0 preso
17	DRÍADE 03/04/2013	/	Esclarecer a atuação de grupos empresariais que realizavam extração ilegal de madeira na região da Reserva Biológica do Gurupi, localizada em Carutapera, oeste do estado do Maranhão.	0 preso
18	SEGUNDA INSTÂNCIA 06/03/2013	/	Combater crime contra o sistema previdenciário no Maranhão.	2 presos
19	ACAUÃ 31/12/2013	/	Obter provas relacionadas à má gestão de recursos federais repassados ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) administrado pelo município de São Luís.	0 preso
20	COPII 20/12/2012	/	Reprimir a prática de extração irregular de madeira em terras indígenas.	0 preso
21	SERTÃO	/	Desarticular quadrilha especializada em assaltos a bancos	16 presos

	14/12/2012	e agências dos Correios na Região Tocantina.	
22	ALLIEN / 20/09/2012	Desarticular quadrilha que fraudava licitações e desviava recursos públicos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).	0 preso
23	SINISTRO / 06/03/2012	Reprimir a prática de fraudes no requerimento e recebimento de valores do Seguro DPVAT, administrado por uma importante companhia de seguradoras consorciadas em Imperatriz.	12 presos
24	VETO 03/10/2012	Investigar denúncias de que documentos estariam sendo falsificados para serem utilizados no dia da eleição, com o objetivo de fraudar a votação em São Bento.	0 preso

Fonte: Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão, São Luís, 2015.

ANEXO 3

Tabela

Quantitativo mínimo de Policiais Militares por Município do Estado do Maranhão

Ordem	Efetivo de Policiamento Ostensivo	Mínimo	Acréscimo 20%	Acréscimo Fatores de risco
1	Açailândia	175	211	237
2	Afonso Cunha	10	12	12
3	Água Doce do Maranhão	20	24	24
4	Alcântara	35	42	47
5	Aldeias Altas	41	50	50
6	Altamira do Maranhão	19	22	22
7	Alto Alegre do Maranhão	42	51	51
8	Alto Alegre do Pindaré	50	60	60
9	Alto Parnaíba	18	21	21
10	Amapá do Maranhão	11	13	13
11	Amarante do Maranhão	65	78	78
12	Anajatuba	43	52	52
13	Anapurus	24	29	29
14	Apicum-Açu	29	34	34
15	Araguanã	24	29	29
16	Araioses	72	87	87
17	Arame	51	61	61
18	Arari	47	56	56
19	Axixá	19	23	23
20	Bacabal	164	197	246
21	Bacabeira	26	32	32
22	Bacuri	28	33	33
23	Bacurituba	9	11	11
24	Balsas	147	177	221
25	Barão de Grajaú	29	35	35
26	Barra do Corda	138	165	165
27	Barreirinhas	97	116	160
28	Bela Vista do Maranhão	17	21	21

29	Belágua	12	14	14
30	Benedito Leite	9	11	11
31	Bequimão	33	40	40
32	Bernardo do Mearim	9	11	11
33	Boa Vista do Gurupi	14	17	17
34	Bom Jardim	65	78	78
35	Bom Jesus das Selvas	53	63	63
36	Bom Lugar	25	30	30
37	Brejo	57	68	68
38	Brejo de Areia	15	18	18
39	Buriti	45	54	54
40	Buriti Bravo	37	45	45
41	Buriticupu	113	135	135
42	Buritirana	24	29	29
43	Cachoeira Grande	14	17	17
44	Cajapió	17	21	21
45	Cajari	30	36	36
46	Campestre do Maranhão	22	27	27
47	Cândido Mendes	32	38	38
48	Cantanhede	34	41	41
49	Capinzal do Norte	17	21	21
50	Carolina	38	46	46
51	Carutapera	37	45	45
52	Caxias	258	309	387
53	Cedral	17	20	20
54	Central do Maranhão	14	16	16
55	Centro do Guilherme	21	25	25
56	Centro Novo do Maranhão	34	40	40
57	Chapadinha	124	149	149
58	Cidelândia	23	28	28
59	Codó	192	231	260
60	Coelho Neto	77	93	93
61	Colinas	64	77	77

62	Conceição do Lago-Açu	25	30	30
63	Coroatá	102	123	123
64	Cururupu	49	59	59
65	Davinópolis	20	24	24
66	Dom Pedro	37	44	44
67	Duque Bacelar	18	21	21
68	Esperantinópolis	27	33	33
69	Estreito	65	78	78
70	Feira Nova do Maranhão	13	16	16
71	Fernando Falcão	16	19	19
72	Formosa da Serra Negra	30	36	36
73	Fortaleza dos Nogueiras	20	24	24
74	Fortuna	24	29	29
75	Godofredo Viana	18	22	22
76	Gonçalves Dias	28	34	34
77	Governador Archer	17	20	20
78	Governador Edison Lobão	28	34	34
79	Governador Eugênio Barros	26	32	32
80	Governador Luiz Rocha	12	15	15
81	Governador Newton Bello	16	19	19
82	Governador Nunes Freire	40	48	48
83	Graça Aranha	10	12	12
84	Grajaú	108	130	130
85	Guimarães	19	23	23
86	Humberto de Campos	45	54	54
87	Icatu	42	51	51
88	Igarapé do Meio	22	26	26
89	Igarapé Grande	19	22	22
90	Imperatriz	405	486	668
91	Itaipava do Grajaú	25	30	30
92	Itapecuru Mirim	106	128	128
93	Itinga do Maranhão	41	49	49
94	Jatobá	16	19	19

95	Jenipapo dos Vieiras	26	31	31
96	João Lisboa	37	45	45
97	Joselândia	25	30	30
98	Junco do Maranhão	5	7	7
99	Lago da Pedra	78	94	94
100	Lago do Junco	17	20	20
101	Lago dos Rodrigues	14	17	17
102	Lago Verde	25	31	31
103	Lagoa do Mato	18	21	21
104	Lagoa Grande do Maranhão	18	21	21
105	Lajeado Novo	12	14	14
106	Lima Campos	19	22	22
107	Loreto	19	23	23
108	Luís Domingues	11	13	13
109	Magalhães de Almeida	31	37	37
110	Maracaçumé	33	40	40
111	Marajá do Sena	12	15	15
112	Maranhãozinho	25	30	30
113	Mata Roma	26	31	31
114	Matinha	37	44	44
115	Matões	53	63	63
116	Matões do Norte	26	31	31
117	Milagres do Maranhão	13	16	16
118	Mirador	33	40	40
119	Miranda do Norte	44	53	53
120	Mirinzal	23	28	28
121	Monção	53	63	63
122	Montes Altos	14	17	17
123	Morros	30	36	36
124	Nina Rodrigues	22	27	27
125	Nova Colinas	8	10	10
126	Nova Iorque	7	9	9
127	Nova Olinda do Maranhão	33	39	39

128	Olho d'Água das Cunhãs	31	37	37
129	Olinda Nova do Maranhão	23	27	27
130	Paço do Lumiar	189	226	311
131	Palmeirândia	31	37	37
132	Paraibano	33	40	40
133	Parnarama	55	66	66
134	Passagem Franca	30	36	36
135	Pastos Bons	30	36	36
136	Paulino Neves	25	30	30
137	Paulo Ramos	33	40	40
138	Pedreiras	62	74	74
139	Pedro do Rosário	39	47	47
140	Penalva	60	72	72
141	Peri Mirim	22	27	27
142	Peritoró	36	43	43
143	Pindaré-Mirim	52	62	62
144	Pinheiro	130	156	156
145	Pio XII	34	41	41
146	Pirapemas	29	35	35
147	Poção de Pedras	28	34	34
148	Porto Franco	37	45	45
149	Porto Rico do Maranhão	9	11	11
150	Presidente Dutra	75	90	90
151	Presidente Juscelino	20	24	24
152	Presidente Médici	11	13	13
153	Presidente Sarney	29	35	35
154	Presidente Vargas	18	22	22
155	Primeira Cruz	24	29	29
156	Raposa	48	57	79
157	Riachão	32	38	38
158	Ribamar Fiquene	12	15	15
159	Rosário	67	80	80
160	Sambaíba	9	11	11

161	Santa Filomena do Maranhão	12	15	15
162	Santa Helena	66	79	79
163	Santa Inês	133	160	160
164	Santa Luzia	114	136	136
165	Santa Luzia do Paruá	39	47	47
166	Santa Quitéria do Maranhão	40	48	48
167	Santa Rita	58	69	69
168	Santana do Maranhão	21	25	25
169	Santo Amaro do Maranhão	25	30	30
170	Santo Antônio dos Lopes	23	27	27
171	São Benedito do Rio Preto	29	35	35
172	São Bento	72	86	86
173	São Bernardo	45	53	53
174	São Domingos do Azeitão	12	14	14
175	São Domingos do Maranhão	54	65	65
176	São Félix de Balsas	7	9	9
177	São Francisco do Brejão	18	22	22
178	São Francisco do Maranhão	19	23	23
179	São João Batista	32	39	39
180	São João do Carú	25	30	30
181	São João do Paraíso	18	21	21
182	São João do Soter	29	35	35
183	São João dos Patos	41	49	49
184	São José de Ribamar	279	335	460
185	São José dos Basílios	12	14	14
186	São Luís	1.718	2062	2835
187	São Luís Gonzaga do Maranhão	30	36	36
188	São Mateus do Maranhão	65	78	78
189	São Pedro da Água Branca	20	24	24
190	São Pedro dos Crentes	7	9	9
191	São Raimundo das Mangabeiras	29	35	35
192	São Raimundo do Doca Bezerra	8	10	10
193	São Roberto	10	13	13

194	São Vicente Ferrer	33	40	40
195	Satubinha	22	26	26
196	Senador Alexandre Costa	17	21	21
197	Senador La Rocque	23	27	27
198	Serrano do Maranhão	17	21	21
199	Sítio Novo	28	34	34
200	Sucupira do Norte	17	20	20
201	Sucupira do Riachão	9	11	11
202	Tasso Fragoso	13	16	16
203	Timbiras	46	55	55
204	Timon	264	317	435
205	Trizidela do Vale	33	40	40
206	Tufilândia	9	11	11
207	Tuntum	65	78	78
208	Turiação	56	67	67
209	Turilândia	40	48	48
210	Tutóia	92	110	110
211	Urbano Santos	52	62	62
212	Vargem Grande	88	105	105
213	Viana	82	98	98
214	Vila Nova dos Martírios	21	25	25
215	Vitória do Mearim	51	62	62
216	Vitorino Freire	49	59	59
217	Zé Doca	81	97	97
	Total	11.047	13.256	14.842

Fonte: Autor, São Luís, 2015.

Planilha de Convênios por Estado (Maranhão) /Municípios - Transferências do Orçamento da União de 2002 – 2015

Situação	Objeto do Convênio	Concedente	Conveniente	Valor Convênio	Valor Liberado	Início Vigência	Fim da Vigência	Valor Contrapartida
Em Execução	Projeto de Ampliação da Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes-PROCAP.	DEPEN	SEJAP	1.497.485,12	0,00	28/12/2015	28/12/2017	40.306,43
Em Execução	Implantação da Central Integrada de Alternativas Penais no Estado do Maranhão.	DEPEN	SEJAP	2.628.278,35	0,00	30/12/2015	30/12/2018	67.391,76
Em Execução	Aparelhar 04 (quatro) unidades de saúde prisional, no município de Pinheiro, São Luís, Timon e Imperatriz, criando condições favoráveis para a oferta da atenção primária à saúde da população custodiada em estabelecimentos penais que carecerem de tais serviços, em cumprimento da Portaria Interministerial no. 01, de 2014, e possibilitando a organização e o fortalecimento de serviços assistenciais integrais e resolutivo	DEPEN	SEJAP	543.783,56	0,00	28/12/2015	28/12/2017	544,33
Em Execução	Implantar Atendimento Itinerante do Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.	SENACON	DPEMA	350.000,00	350.000,00	28/05/2015	28/11/2016	35.000,00
Em Execução	Implementação da Delegacia Especial da Mulher de São Luís no âmbito da Casa da Mulher Brasileira.	SENASP	SSPMA	429.023,00	0,00	24/12/2014	24/12/2016	18.440,00

Em Execução	Fortalecimento do processo de ensino-aprendizagem no Estado do Maranhão, por meio de solução itinerante, sob a guarda da Academia Integrada de Segurança Pública (AISP), e, do aprimoramento do ensino com Cursos de Especialização voltados ao corpo docente dos órgãos de ensino do Sistema de Segurança Pública do Estado.	SENASP	SSPMA	1.393.125,00	0,00	24/12/2014	24/12/2016	43.090,00
Em Execução	Implantar e Estruturar a Central de Custódia de Vestígios Criminais nas Unidades de Perícia Oficial na Capital do Estado do Maranhão, através da aquisição de bens duráveis e de consumo nas áreas forenses de Balística, Genética, Laboratório de Análises Forenses (análises químicas, biológicas e toxicológicas) e Medicina-Legal, Informática, Papiloscopia, Documentoscopia.	SENASP	SSPMA	861.097,10	0,00	24/12/2014	24/12/2016	45.320,90
Em Execução	Implantação do Centro Integrado de Prevenção e Reabilitação em Saúde Física - CINPRESF, da Secretaria de Segurança Pública do Maranhão (SSP/MA) visando promover a criação de espaços de prevenção, reabilitação e condicionamento físico para os profissionais do Sistema de Segurança Pública.	SENASP	SSPMA	561.292,44	0,00	24/12/2014	24/12/2016	17.359,56
Em Execução	Aparelhamento de duas Unidades Básicas de Saúde no Sistema Prisional do Estado do Maranhão.	DEPEN	SEJAP	125.000,00	125.000,00	29/12/2014	13/07/2016	7.000,00

Aguardando Prestação de Contas	Fortalecer a filosofia de Policia Comunitaria atraves da integracao e estruturacao da Coordenadoria de Policia Comunitaria e dos Nucleos de Policia Comunitaria das instituicoes da Secretaria de Seguranca Publica do Maranhao, com objetivo de prevenir e reduzir a violencia e a criminalidade no estado.	SENASP	SSPMA	2.499.713,00	0,00	20/11/2014	20/11/2015	80.130,00
Em Execução	Apoiar, atraves do emprego dos operadores do Sistema de Seguranca Publica do estado do Maranhao, a seguranca e o sigilo da distribuicao e aplicacao dos instrumentos de avaliacao do INEP, conforme Plano de Trabalho.	MEC/INEP	SSPMA	1.422.752,00	921.571,00	25/06/2014	31/12/2016	15.570,00
Em Execução	Implantacao do Centro de Monitoracao Eletronica de Presos Provisorios, Populacao Carceraria Vulneravel e Cumpridores de Medida Cautelar Diversa da Prisao em Sao Luis.	DEPEN	SEJAP	900.000,00	900.000,00	24/04/2014	13/05/2017	100.000,00
Em Execução	Aparelhamento e reaparelhamento das 19 Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher	SEP MULHERES	SSPMA	1.300.209,30	433.403,10	20/12/2013	31/12/2016	144.467,70
Em Execução	Implementar o Sistema Nacional de Informacoes de Seguranca Publica, Prisionais e sobre Drogas - SINESP no ambito da SSP-MA.	SENASP	SSPMA	1.937.050,95	1.937.050,95	27/12/2013	05/07/2016	101.950,05
Em Execução	Fortalecer a Policia Tecnica e Cientifica do Estado do Maranhao por meio da aquisicao de equipamentos e veiculos	SENASP	SSPMA	394.440,00	394.440,00	27/12/2013	27/12/2016	20.760,00
Aguardando Prestação de Contas	Implantacao de Unidades de Estatistica e Analise Criminal do Sistema de Seguranca Publica do Estado do Maranhao	SENASP	SSPMA	562.047,00	562.047,00	27/12/2013	27/12/2015	30.000,00

Em Execução	Execucao do Projeto Estadual Maranhao na Defesa do Consumidor: Municipalizacao do Procon/MA visando o fortalecimento dos orgaos coordenadores da Politica Estadual de Defesa do Consumidor e a criacao de Procons nos municipios integrados ao Sistema Nacional de Informacoes de Defesa do Consumidor (SINDEC).	SDE	SEDHP	567.525,00	567.525,00	30/12/2013	30/04/2016	32.448,00
Em Execução	MANUTENCAO DE DUAS UNIDADES MOVEIS ADAPTADAS PARA O ACOLHIMENTO DAS MULHERES DO CAMPO E DA FLORESTA	SEP MULHERES	SSPMA	304.103,48	154.103,48	12/11/2013	27/12/2016	76.025,87
Em Execução	Implementacao do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiencia do Estado do Maranhao, atraves da aquisicao de equipamentos e suportes para ajudas tecnicas, bem como dar Capacitacao para 50 conselheiros estaduais e municipais da pessoa com deficiencia no municipio de Sao Luis, tendo em vista a melhoria das condicoes de funcionamento e o fortalecimento do conselho enquanto instancia deliberativa e controlado	SEDH	SEDHP	100.000,00	100.000,00	25/09/2013	20/03/2016	11.922,37
Em Execução	capacitar 320 (trezentos e vinte) servidores do Sistema de Seguranca Publica do Maranhao para o atendimento e acolhimento de mulheres em situacao de violencia.	SEP MULHERES	SSPMA	201.150,00	201.150,00	07/12/2012	28/06/2016	22.350,00
Prestação de Contas enviada para Análise	Reaparelhamento dos quartéis da Policia Militar do Maranhao, localizados na ilha de Sao Luis	SENASP	SSPMA	1.500.000,00	1.500.000,00	26/12/2012	26/06/2014	142.342,00

Prestação de Contas enviada para Análise	Garantir a promoção e defesa técnica de direito ao caráter socioeducativo do adolescente em cumprimento da medida socioeducativa em meio fechado e semiliberdade.	FNCA	SSPMA	160.047,28	160.047,28	28/12/2012	28/06/2014	16.004,73
Prestação de Contas enviada para Análise	Reparar o Corpo de Bombeiros localizado no município de Bacabal/MA, com aquisições de veículos, equipamentos de proteção individual - EPI e de salvamento a vítimas.	SENASP	SSPMA	1.000.000,00	1.000.000,00	26/12/2012	21/12/2014	13.800,00
Em Execução	Estruturação da Seção de Genética Forense do Laboratório de Análises Forenses do Instituto de Criminalística de São Luís/MA, órgão da Polícia Civil por meio da aquisição de bens duráveis e de consumo, visando a realização de exames de DNA Forense	SENASP	SSPMA	537.554,01	537.554,01	21/12/2012	12/04/2016	5.429,84
Em Execução	Construção da cadeia pública masculina de Bacabal- MA para 312 vagas.	DEPEN	SEJAP	7.024.199,51	2.809.679,80	31/12/2012	30/11/2016	1.647.651,74
Em Execução	Aparelhamento de 01 (um) Centro de Referência a Saúde Materno-Infantil no Sistema Prisional do Estado do Maranhão	DEPEN	SEJAP	148.023,03	148.023,03	28/12/2012	15/07/2016	16.266,67
Em Execução	Implantação do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP) no Estado do Maranhão	DEPEN	SEJAP	328.121,44	328.121,44	27/12/2012	24/09/2016	34.972,00
Prestação de Contas enviada para Análise	Implantação do Centro Integrado de Atenção Psicossocial Alcool e Drogas (CIAP- ad) da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Maranhão (SSP/MA) para promover ações destinadas a atenção integral a saúde dos profissionais das instituições estaduais de segurança pública.	SENASP	SSPMA	795.650,60	795.650,60	26/12/2012	24/01/2015	8.036,87

Prestação de Contas em Análise	O presente projeto tem por finalidade a implementacao de (01) um Nucleo de Justica Comunitaria na cidade de Sao Luis, no Bairro Cidade Olimpica, objetivando contribuir para a democratizacao do acesso a justica, por meio da mobilizacao e capacitacao de agentes comunitarios em mediacao de conflitos, contratacao de equipes multidisciplinares, aquisicao de equipamentos, adequacoes de espacos fisicos conforme as diretrizes	CGL	DPEMA	263.491,55	263.491,55	28/12/2012	22/10/2014	13.174,57
Prestação de Contas em Análise	Implementacao da Escola de Gestao Penitenciaria do Maranhao.	DEPEN	SEJAP	155.122,50	155.122,50	23/10/2012	04/11/2014	16.594,69
Em Execução	Reaparelhar o IML de Sao Luis e Capacitar funcionarios do IML de Sao Luis para dar atendimento especifico e humanizado a mulher vitima de violencia.	SEP MULHERES	SSPMA	232.986,60	232.986,60	29/12/2011	10/04/2016	25.887,40
Prestação de Contas em Análise	Reaparelhamento do Sistema de Seguranca Publica / MA, mediante a aquisicao de viaturas de policiamento e equipamentos para a atividade de inteligencia.	SENASP	SSPMA	1.050.000,00	1.050.000,00	27/12/2011	27/12/2013	11.000,00
Prestação de Contas enviada para Análise	Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros localizado no municipio de Timon/MA, mediante a aquisicao de veiculos, equipamentos de protecao individual e demais instrumentos de resgate.	SENASP	SSPMA	1.000.000,00	1.000.000,00	27/12/2011	27/12/2013	10.200,00
Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	Aparelhamento de duas unidades basicas de saude no sistema prisional do Estado do Maranhao	DEPEN	SEJAP	100.000,00	100.000,00	29/12/2011	28/01/2013	12.500,00

Anulado	CONSTRUCAO DA CADEIA PUBLICA DE PINHEIRO COM CAPACIDADE PARA 129 VAGAS	DEPEN	SEJAP	5.314.113,04	0,00	23/12/2011	30/06/2013	937.784,65
Anulado	CONSTRUCAO DA CADEIA PUBLICA DE SANTA INES COM CAPACIDADE PARA 384 VAGAS EM CELAS COLETIVAS, SENDO 01(UMA) VAGA PARA PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS (PNE) E 08 (OITO) ISOLAMENTOS	DEPEN	SEJAP	14.464.085,21	0,00	23/12/2011	30/06/2013	2.552.485,63
Prestação de Contas enviada para Análise	Apoiar, através do emprego dos operadores do Sistema de Segurança Pública do estado do MARANHÃO, a segurança e o sigilo da distribuição e aplicação dos instrumentos de avaliação do INEP, conforme Plano de Trabalho aprovado	MEC/INEP	SSPMA	457.064,09	457.064,09	08/09/2011	30/12/2013	4.616,81
Prestação de Contas Aprovada	Manter o atendimento realizado pelo Centro Integrado de Apoio e Prevenção a Violência contra a pessoa Idosa no CIAPVI - Estado do Maranhão e ampliar o atendimento a idosos e familiares implantando um núcleo no Centro Social Urbano da COHAB, bairro que aglutina os Municípios de São Luís, Paco do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa, onde todos serão servidos na implantação do Núcleo, estimulando a capacitação de líder	SEDH	DPMA	166.254,00	166.254,00	31/12/2010	30/06/2012	16.625,40
Prestação de Contas em Análise	Reaparelhamento do Denarc/MA.	SENASP	SSPMA	608.695,36	608.695,36	27/12/2010	15/05/2013	6.148,44

Prestação de Contas Aprovada	Criacao e manutencao de espacos de cidadania e de garantia de direitos que privilegie o atendimento, orientacao e acompanhamento das vitimas de crimes de violacao de direitos tais como: violencia, discriminacao, preconceito, intolerancia, desrespeito, maus tratos, e abusos, sejam eles de forma fisica, psicologica, economica ou comportamental.	SEDH	SEDHP	2.000.000,00	2.000.000,00	29/06/2010	29/06/2011	747.500,00
Prestação de Contas enviada para Análise	Expansao do Programa de Acoes Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violencia Sexual Contra Crianças e Adolescentes (PAIR) em 09 municipios do Maranhao.	SEDH	SEDHP	338.900,00	338.900,00	29/06/2010	29/12/2014	37.960,00
Prestação de Contas em Análise	Reaparelhamento das institucoes com aquisicao de viaturas operacionais que irao compor os swervicos de grupamentos d PM-MA, da Policia Civil e de Socorros do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Maranhao.	SENASP	SSPMA	1.940.000,00	1.940.000,00	31/12/2009	03/08/2012	300.000,00
Prestação de Contas enviada para Análise	Aquisicao de quatro viaturas operacionais e equipamentos que irao compor o servico de socorro dos grupamentos de Bombeiros Militares da Regiao Metropolitana de Sao Luis, diminuindo o tempo resposta das ocorrencias e consequentemente aumento da qualidade na prestacao de servicos a sociedade maranhense.	SENASP	SSPMA	991.383,72	991.383,72	31/12/2009	08/08/2012	10.013,98

Prestação de Contas em Análise	Fortalecimento do Nucleo Especializado de Defesa da Crianca e do Adolescente da Defensoria Publica do Estado do Maranhao, visando garantir atendimento qualificado aos adolescentes que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas em Meio Fechado	FNCA	DPEMA	100.000,00	100.000,00	28/12/2009	30/11/2011	11.000,00
Prestação de Contas Aprovada	Contribuicao para a garantia do acesso aos Direitos Humanos da populacao do Estado do Maranhao, por meio da erradicacao do sub-registro civil de nascimento, reduzindo-o para 13,85% em 2009 e 8,5% ate 2010.	SEDH	SEDHP	1.000.698,00	1.000.698,00	19/11/2009	19/11/2013	389.545,00
Prestação de Contas enviada para Análise	Constitui objeto da presente proposta o funcionamento de 06 nucleos de esporte e lazer, do Programa Esporte e Lazer da Cidade para atendimento, prioritariamente, jovens entre 17 e 29 anos que vivem em situacoes de vulnerabilidade sociais e economicas, reforçadoras das condicoes de injusticas, violencia e exclusao social a que estao submetidos, com vista a melhoria da qualidade de vida e resgate da auto-estima, em prat	SPOA	SSPMA	422.533,52	422.533,52	31/12/2008	12/04/2010	15.620,00

Prestação de Contas Aprovada	Criacao e manutencao de espacos de atendimento, orientacao e acompanhamento das vitimas de violacao dos direitos humanos fundamentais contra as populacoes caracterizadas pela diversidade sexual, etnica, racial, cultural, de genero e de crencas religiosas, em especial aos crimes de tortura e de trabalho escravo nas regioes de maior incidencia de aliciamento e escravidao no Estado do Maranhao, bem como no combate e enf	SEDH	SEDHP	330.000,00	0,00	29/12/2008	31/12/2009	33.000,00
Prestação de Contas Aprovada	Qualificar a intervencao da sociedade civil e do poder publico para o controle social dos direitos humanos nas politicas publicas locais.	SEDH	SEDHP	100.000,00	0,00	29/12/2008	31/12/2009	30.000,00
Adimplente	IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO MARANHÃO.	SEDH	SEDHP	3.300.000,00	0,00	08/12/2015	08/12/2020	600.000,00
Adimplente	EXECUTAR AS AÇÕES DE MANUTENÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS DO ESTADO DO MARANHÃO.	SDH/PR	SEDHP	700.000,00	700.000,00	14/08/2015	14/08/2016	1.117.284,57
Adimplente	AGUA POTAVEL, CESTA BASICA/ALIMENTACAO E RESTABELECIMENTO/EQUIPAGEM/RECUPERACAO DE POCOS, CONFORME PLANO DE TRABALHO.	SEDEC	CBMMA	20.682.000,00	20.682.000,00	07/11/2012	02/10/2014	0
Adimplente	Ações de socorro, assistência e restabelecimento	SEDEC	CBMMA	819.947,70	819.947,70	17/10/2012	16/10/2014	0

Adimplente	ATENDIMENTO AOS ATINGIDOS POR DESASTRE EM Ações DE SOCORRO, ASSISTENCIA AS VITIMAS E RESTABELECIMENTO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS	SEDEC	CBMMA	33.500.029,12	28.049.398,78	01/02/2012	15/01/2016	0
Concluído	Objeto: Convênio firmado com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania do Maranhão, visando a execução do projeto: Manutenção do Programa de Proteção as Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, conforme Plano de Trabalho aprovado	SDH/PR	SEDHP	3.272.862,72	1.636.431,36	30/12/2011	26/08/2014	2.546.741,47
Adimplente	CENTRO ACESSO TECNOLOGIAS INCLUSAO SOCIAL CATIS	MCT	SSPMA	131.625,00	131.625,00	31/12/2008	30/09/2014	16.694,00
Adimplente	Objeto: Fortalecer e ampliar a assistência jurídica integral aos presos e familiares do Estado do Maranhão, através da contratação de prestadores de serviços, aquisição de materiais de consumo e permanente, elaboração e distribuição de cartilhas informativas de direitos e deveres,	CGL	DPEMA	186.634,80	0,00	26/12/2008	31/05/2012	6.866,47
Concluído	ORGANIZAR, IMPLANTAR E APOIAR A MANUTENÇÃO DE CENTROS DE REFERÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS	SDH/PR	SEDHP	330.000,00	330.000,00	29/12/2008	31/07/2010	33.000,00
Concluído	APOIO A GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS PARA A CRIAÇÃO OU MANUTENÇÃO DE CONSELHOS DE DIREITOS HUMANOS	SDH/PR	SEDHP	103.776,71	103.776,71	29/12/2008	31/07/2010	30.000,00

Excluído	Objeto: Construção da Delegacia Especializada da Mulher, visando a melhoria nas condições de trabalho, aumentar a eficiência e a eficácia do trabalho da Polícia Civil na elucidação de crimes, definindo autoria e prisão dos indiciados.	SENASP	SSPMA	0	0,00	26/12/2008	31/12/2009	5.361,47
Adimplente	Objeto: Expansão do Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD, visando atingir e aumentar o número de crianças capacitadas pelo programa, ensinando como resistir ao oferecimento de drogas e como dizer não a violência.	SENASP	SSPMA	1.568.160,00	1.568.160,00	26/12/2008	26/12/2010	15.840,00
Adimplente	Objeto: Realização de Conferência Estadual para fomentar a constituição de um mecanismo de diálogo e participação social no campo da segurança pública, com vistas a subsidiar a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.	SENASP	SSPMA	150.000,00	150.000,00	29/12/2008	31/12/2009	1.516,00
Adimplente	Objeto: Capacitação de mulheres, selecionadas pelo projeto Mulheres da Paz, na Temática Cidadania, Trabalho e Renda, visando o fortalecimento da rede social de educadores com incidência sobre as estratégias de inserção no mercado de trabalho e oportunidades de geração de renda.	SENASP	SSPMA	258.166,26	258.166,26	26/12/2008	26/12/2010	2.607,74
Adimplente	Objeto: Capacitar profissionais de Segurança Cidadã, no Curso de Direitos Humanos, para atuarem nas unidades onde servem, por meio da contratação de serviços.	SENASP	SSPMA	1.000.000,00	1.000.000,00	26/12/2008	26/12/2011	10.101,01

Adimplente	Objeto: Implantação do programa construindo a cidadania como o objetivo de reduzir os índices de violência e criminalidade nos estabelecimentos de ensino, criando um ambiente escolar mais saudável, livre de toda forma de violência, através de ações e mudanças comportamentais desenvolvidas por um grupo de alunos dentro da	SENASP	SSPMA	695.598,84	695.598,84	26/12/2008	26/12/2011	7.026,26
Adimplente	Objeto: Projeto denominado Festa Legal tendo como objetivo disciplinar os proprietários de estabelecimentos comerciais, promotores de eventos com ações preventivas e repressivas qualificadas, visando minimizar problemas em decorrência de poluição sonora, venda de bebidas alcoólicas	SENASP	SSPMA	694.896,84	694.896,84	26/12/2008	26/12/2011	7.019,16
Adimplente	Objeto: Fortalecimento e apoio às ações de prevenção a violência - Potencialização do Grupo Especial de apoio às escolas com o objetivo de ampliar e consolidar o trabalho do GEAPE junto às escolas públicas e comunitárias, visando reduzir os índices de ocorrências, violência e abuso	SENASP	SSPMA	260.304,66	260.304,66	26/12/2008	26/12/2011	2.629,34
Adimplente	Objeto: Capacitação em Direitos Humanos aplicáveis à função policial, buscando a contratação de serviços de terceiros visando ministrar cursos de capacitar policiais, para atuarem como multiplicadores das normas e doutrinas preconizadas pelos direitos humanos e direito internacional	SENASP	SSPMA	208.016,82	208.016,82	26/12/2008	26/12/2011	2.101,18

Adimplente	Objeto: Aparelhamento do Grupo Tático Aéreo - GTA, buscando a aquisição de aeronave, a fim de modernizar e aperfeiçoar as ações do Grupo Tático Aéreo - GTA, ampliando o potencial operacional nas ações de segurança pública e otimizando o atendimento de suporte das ações aeropoliciais.	SENASP	SSPMA	7.444.800,00	7.444.800,00	16/12/2008	16/12/2010	7.555.200,00
Concluído	APOIAR O FUNCIONAMENTO DE SERVICOS GOVERNAMENTAIS E NAO-GOVERNAMENTAIS QUE OBJETIVEM A PREVENCAO E O COMBATE AO PRECONCEITO E A DISCRIMINACAO.	SDH/PR	TJMA	298.915,60	298.915,60	25/11/2008	25/11/2009	29.506,56
Adimplente	Objeto: Aquisição de equipamentos, materiais, mobiliários e contratação de serviços, visando à implantação da Ouvidoria do Sistema de Segurança Cidadã.	SENASP	SSPMA	134.117,58	134.117,58	27/06/2008	30/10/2012	1.354,72
Adimplente	Objeto: Aquisição de materiais e equipamentos e contratação de serviços para o desenvolvimento e a implementação do Projeto Mulheres da Paz n as comunidades que constituem as áreas conflagradas do foco territorial	SENASP	SSPMA	1.217.251,53	1.217.251,53	04/07/2008	31/03/2011	12.295,47
Concluído	Objeto: Aquisição de equipamentos, materiais, mobiliários e contratação de serviços, visando a implantação de um sistema de informação para integrar diversas plataformas de dados policiais em um banco de dados único.	SENASP	SSPMA	3.541.216,84	0,00	27/06/2008	26/07/2011	34.000,00

Adimplente	Objeto: Sensibilizar adolescentes e jovens para a sua inclusão em um percurso social formativo associado a práticas sociais saudáveis, por meio de oficinas com forte eixo sócio-cultural, sentimento de pertencimento e formação cidadã voltada à prevenção da violência.	SENASP	SSPMA	959.626,80	959.626,80	04/07/2008	04/07/2011	9.693,20
Adimplente	Objeto: Aquisição de materiais e contratação de serviços, visando à capacitação de policiais em tiro defensivo na preservação da vida.	SENASP	SSPMA	177.455,52	177.455,52	27/06/2008	31/12/2011	1.792,48
Adimplente	Objeto: Aquisição de equipamentos, materiais e contratação de serviços, para a implantação de escolas de futebol do programa Esporte sem Drogas, as quais visam promover por meio do esporte a redução da violência e da criminalidade nos bairros periféricos.	SENASP	SSPMA	636.708,60	636.708,60	27/06/2008	31/12/2011	18.527,40
Adimplente	Objeto: Aquisição de equipamentos, mobiliários e contratação de serviços, visando à estruturação dos Centros de Inclusão Digital Comunitários de Segurança Cidadã.	SENASP	SSPMA	756.162,00	0,00	27/06/2008	31/12/2011	7.638,00
Adimplente	Objeto: Aquisição de equipamentos, mobiliários e contratação de serviços, visando a estruturação dos Centros de Inclusão Digital Comunitários de Segurança Cidadã.	SENASP	SSPMA	475.170,55	475.170,55	27/06/2008	31/12/2011	4.799,70
Adimplente	Objeto: Aquisição de equipamentos, mobiliários e contratação de serviços, visando o fortalecimento e estruturação dos Conselhos de Segurança Cidadã.	SENASP	SSPMA	346.896,00	346.896,00	27/06/2008	26/12/2011	3.504,00

Concluído	Objeto: Convênio firmado pela SPDC/SEDH/PR, visando a execução do projeto: "Fortalecimento do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública no Acompanhamento de Adolescentes em Conflito com a Lei no Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Fechado", com forme Plano de Trabalho aprovado	SDH/PR	DPEMA	52.789,70	52.789,70	27/12/2007	27/10/2009	5.000,00
Concluído	Objeto: Reforma e ampliação da Delegacia Especial de Maiobão, no Município de Paço do Lumiar, Região Metropolitana de São Luís.	SENASP	SSPMA	366.885,71	0,00	27/12/2007	21/12/2009	35.496,12
Inadimplente	Objeto: Capacitação de Policiais Militares para o policiamento com motocicletas.	SENASP	SSPMA	133.488,00	133.488,00	27/12/2007	21/12/2009	134.312,00
Concluído	Objeto: Realizar curso de Especialização, capacitando operadores de segurança pública, dentre policiais civis e militares, bacharéis em Direito.	SENASP	SSPMA	228.594,24	0,00	27/12/2007	30/09/2009	22.222,22
Concluído	Objeto: Criação e implantação de um sistema de cadastro de cidadãos indiciados na Região Metropolitana de São Luiz, envolvendo também a criação de estrutura tecnológica e qualificação dos profissionais necessários para funcionamento do sistema.	SENASP	SSPMA	528.302,45	528.302,45	27/12/2007	21/12/2009	49.664,06
Adimplente	Objeto: Ampliar e consolidar o trabalho do GEAPE junto às escolas públicas e comunitárias, visando reduzir os índices de ocorrências/violências/abuso de substâncias psicoativas nas escolas e em suas imediações.	SENASP	SSPMA	57.116,70	57.116,70	26/12/2007	26/12/2009	6.346,30

Adimplente	Objeto: Reduzir nas comunidades o número de jovens arregimentados para o mundo das drogas e da criminalidade violenta através de um trabalho de conscientização, beneficiando todas as comunidades da região metropolitana de São Luís, por meio da exibição de filmes que possibilitem ac esso a todas as comunidades e, principal	SENASP	SSPMA	45.051,84	45.051,84	26/12/2007	26/12/2009	5.005,76
Adimplente	Objeto: Convênio firmado com a CGPT/SPDDH/SEDH/PR, visando a execução do Projeto:"Implantaçãodo Centro de Apoio a Vítimas de Crimes-CEAV/MA" conforme Plano de Trabalho aprovado.	SDH/PR	SEDHP	200.000,00	200.000,00	18/12/2007	31/12/2011	64.169,00
Concluído	Objeto: Dotar os Batalhões da Região Metropolitana de São Luís de veículos e equipamentos queproporcionem o aumento da eficiência das atividades do Policiamento preventivo motorizado no âmbito da Ilha de São Luís para os bairros do Coroadinho e João de Deus, bairros São Raimundo e Vila Brasil, Vila Izabel Cafeteira e Lu	SENASP	SSPMA	387.523,63	387.523,63	20/12/2008	21/12/2009	45.726,00
Adimplente	Objeto: Capacitação de crianças e adolescentes na prevenção primária ao abuso de drogas e redução da violência por meio da aquisição de materiais para a realização de diversos cursos na rede pública e privada de ensino fundamental, possibilitando o aumento do maior número de alunos atendidos pelo programa no ano de 2008.	SENASP	SSPMA	134.640,00	134.640,00	24/12/2007	24/12/2009	14.960,00

Concluído	Objeto: Aparelhar o Corpo de Bombeiros Militardo Maranhão, em busca do aumento da eficiência no atendimento a urgências e emergências pela r educação do tempo, melhoria da qualidade e maior integridade física de vítimas e bombeiros, na região metropolitana de São Luís.	SENASP	SSPMA	423.592,21	423.592,21	21/12/2007	21/12/2009	136.755,00
Concluído	Objeto: Intensificar o policiamento ostensivo com motocicletas dotando o Esquadrão Águia do Batalhão de Missões Especiais com veículos e equipamentos para atuar na prevenção da violência e da criminalidade da região metropolitana de São Luís-MA.	SENASP	SSPMA	672.531,75	0,00	21/12/2007	21/12/2009	66.789,44
Adimplente	Objeto: Realizar prevenção primária entre adolescentes e jovens, proporcionando a participação da comunidade nas atividades de planejamento, definição de prioridade, implementação e execução das ações preventivas.	SENASP	SSPMA	168.609,24	168.609,24	21/12/2007	21/12/2009	18.734,36
Concluído	Objeto: Aquisição de viaturas adequadas para as condições de trabalho, no sentido de aumentara eficiência no atendimento as investigações pe la redução do tempo na resolução dos crimes, melhorando a qualidade dos procedimentos técnicos e investigativos.	SENASP	SSPMA	378.902,21	378.902,21	21/12/2007	21/12/2008	39.490,00
Concluído	Objeto: Dotar a Acadmia de Polícia Militar Gonçalves Dias de materiais didáticos que promovamo melhoramento do ensino/aprendizagem com o apa relhamento das salas de aula e auditório.	SENASP	SSPMA	98.415,23	0,00	21/12/2007	21/12/2009	10.006,30

Concluído	Objeto: Oferecer aos adolescentes e jovens da região metropolitana de São Luís, a oportunidade de completar sua educação, por meio do desempenho de práticas suplementares ao processo educativo, facultando aos mesmos um desenvolvimentomoral, social e físico, preparando-os para o ex	SENASP	SSPMA	147.975,69	0,00	21/12/2007	21/12/2009	14.780,10
Adimplente	Objeto: Capacitação de Policiais Militares para a Companhia de Operações Especiais, por meio do curso de Ações Táticas Especiais - CATE.	SENASP	SSPMA	324.207,38	0,00	21/12/2007	21/12/2009	36.023,04
Concluído	Objeto: Convênio firmado pela SPDDH/SEDH/PR, visando a execução do projeto: "Ampliação e Implementação do Centro de Apoio e Prevenção à Violência contra a Pessoa Idosa", conforme Planode Trabalho aprovado	SDH/PR	DPEMA	168.729,57	168.729,57	17/12/2007	30/07/2009	16.000,00
Concluído	Objeto: Aquisição de viaturas a fim de reduziro nível de carência de veículos no Estado, dotar as unidades policiais de meios para desenvolv er o trabalho policial de forma satisfatória, e com isso, melhorar a qualidade do serviço prestado à população.	SENASP	SSPMA	1.846.594,24	0,00	27/12/2006	31/03/2008	171.600,00
Concluído	Objeto: Promover a construção de uma Piscina de treinamento na Academia Integrada de SegurançaPública - AISP, conforme estabelecido no Plano Sistêmico de Segurança Pública, as ações previstas no Plano Nacional de Segurança e as recomendações da SENASP/MJ para a captação de recursos junto ao Fundo Nacional de Segurança Pú	SENASP	SSPMA	183.739,13	183.739,13	27/12/2006	31/12/2009	16.506,41

Concluído	Objeto: Aquisição de materiais permanentes necessários para tornar a Coordenação Estadual do Proerd da PMMA atuante em todo Estado e em todas as suas atividades, com ações padronizadas e unificadas.	SENASP	SSPMA	205.452,95	0,00	26/12/2006	26/12/2008	19.377,70
Concluído	Objeto: Implementação de um conjunto de ações que possibilite a Gestão do Conhecimento e a Capacitação das Polícias, abrangendo a reestruturação dos processos policiais, bem como a produção de conhecimento por parte de dados criminais, que são coletados e analisados pelas ferramentas	SENASP	SSPMA	882.834,83	882.834,83	27/12/2005	27/12/2007	106.900,00
Concluído	Objeto: Reforma e ampliação da Quadra Esportiva Academia Integrada de Segurança Pública - AISP, visando dotar as unidades educacionais de e dificações adequadas para a melhoria dos serviços prestados aos policiais do Estado.	SENASP	SSPMA	112.394,60	112.394,60	27/12/2005	31/12/2006	11.510,20
Concluído	Objeto: Projeto "Capacitação para o Trabalho e Geracao de Emprego e Renda.	SEP MULHERES	TJMA	49.136,00	49.136,00	20/12/2005	20/12/2006	5.460,00
Concluído	CONVENIO FIRMADO COM A CGPT/SPDDH/SDH/SG/PR, VISANDO A EXECUCAO DO PRO-JETO: "IMPLEMENTACAO DO PROVITA/MA", CONFORME PLANO DE TRABALHO APROVA-DO.	SDH/PR	SEDHP	5.475.705,02	2.737.852,51	27/09/2005	22/04/2011	3.138.896,62

Concluído	O PRESENTE CONVENIO TEM POR OBJETO A COOPERAÇÃO DOS PARTICIPES NA EXE-CUÇÃO DO PROJETO PENAS ALTERNATIVAS/PROMOÇÃO E RECUPERAÇÃO DA PESSOAHUMANA FAVORECENDO O EXERCÍCIO DA CIDADANIA/MARANHÃO, VISANDO O ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES RELATIVAS AO CUMPRIMENTO DAS PENAS ALTERNATIVAS, POSSIBILITANDO A RESSOCIALIZAÇÃO E A RECUPERAÇÃO DO BENEFICIÁRIO, DE ACORDO COM O PLANO DE TRABALHO APROVADO PELO DEPARTAMENTO'	DEPEN	TJMA	63.190,00	63.190,00	20/12/2004	31/12/2005	37.011,15
Adimplente	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.	SENASP	SSPMA	436.364,88	436.364,88	25/10/2004	25/10/2006	48.357,25
Concluído	REFORMA E ADAPTAÇÃO DA ACADEMIA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO.	SENASP	SSPMA	396.963,03	274.628,65	25/10/2004	25/10/2006	40.370,35
Adimplente	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE E MATERIAL DE CONSUMO.	SENASP	SSPMA	1.326.289,00	0,00	25/10/2004	25/10/2006	167.620,00
Concluído	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE, MATERIAL DE CONSUMO E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.	SENASP	SSPMA	693.380,19	693.380,19	25/10/2004	25/10/2006	67.500,00
Adimplente	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE, MATERIAL DE CONSUMO E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS.	SENASP	SSPMA	647.339,58	647.339,58	25/10/2004	25/10/2006	71.926,62

Concluído	CONVENIO FIRMADO COM A SPDDH/SEDH/PR, VISANDO A EXECUCAO DO PROJETO : "BALCAO DE DIREITOS ITINERANTE", CONFORME PLANO DE TRABALHO APROVADO.	SDH/PR	DPEMA	64.303,27	64.303,27	01/07/2004	05/11/2005	67.440,00
Concluído	AQUISICAO DE BENS PARA A POLICIA CIVIL DO ESTADO DO MARANHAO	SENASP	SSPMA	2.314.316,11	0,00	17/12/2003	17/12/2005	230.000,00
Concluído	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS, DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMA DE PREPARACAO COMUNITARIA E NA REALIZACAO DE DIAGNOSTICO.	SENASP	SSPMA	3.313.945,36	3.313.945,36	17/12/2003	21/04/2006	340.000,00
Concluído	AQUISICAO DE VEICULOS.	SENASP	SSPMA	7.541.423,40	7.541.423,40	26/12/2002	31/10/2003	774.293,48
Concluído	CONFECCAO DE MATERIAIS ESPORTIVOS, A SEREM DISTRIBUIDOS AOS DIVERSOS SEGMENTOS ENVOLVIDOS COM PROJETOS OU PROGRAMAS SOCIAIS ATRAVES DO ESPORTE, COM UTILIZACAO DE MAO-DE-OBRA DOS INTERNOS DO SISTEMA PENAL DEMARANHAO, VISANO A RESSOCIALIZACAO POR MEIO DA PROFISSIONALIZACAO.	SPOA	SSPMA	763.119,26	763.119,26	20/06/2002	30/04/2007	154.089,17
Total				175.791.185,65	114.174.158,39			26.249.676,24

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, Distrito Federal, 2015.