

**UNESP – UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA**

João Marcelo Maciel de Lima

DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY
violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do
Estado de São Paulo

Marília – SP
2011

**UNESP – UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA**

João Marcelo Maciel de Lima

**DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY
violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do
Estado de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista / UNESP – Campus de Marília, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza.

Linha de pesquisa: Pensamento Social e Políticas Públicas.

**Marília- SP
2011**

JOÃO MARCELO MACIEL DE LIMA

DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY
violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar
do Estado de São Paulo

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza
Departamento de Sociologia e Antropologia
Universidade Estadual Paulista/FFC - Marília

Prof. Dr. André Rosemberg
Pós-doutorando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP – Marília.

Prof. Dr. Marcos César Alvarez
Departamento de Sociologia
Universidade de São Paulo

Suplentes

Prof. Dr. Fernando Afonso Salla
Núcleo de Estudos da Violência
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Edemir de Carvalho
Departamento de Sociologia e Antropologia
Universidade Estadual Paulista/FFC - Marília

Marília, 21 de fevereiro de 2011.

*Trabalho carinhosamente dedicado a minha mãe Helenice e à
memória de meu pai João Fernandes.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha família pelo carinho e apoio em todas as minhas decisões.

Ao meu orientador Luís Antônio Francisco de Souza, exemplo de dedicação ao trabalho docente e à pesquisa, por sua serenidade e discernimento nas horas difíceis. Sem o seu auxílio, nada disso seria possível.

Ao professor André Rosemberg, pesquisador de muito talento e essencial nos momentos finais desse trabalho. Sem dúvida, ao Prof. Marcos César Alvarez, por sua integridade intelectual e pela abnegação com que atendeu aos convites para participar de minha banca no interior paulista.

Aos colegas do Grupo de Estudos em Segurança Pública e Observatório de Segurança: Elton Corbanezi, Marcelo Campos, Giane Silvestre, Thaise Marchiori, Tiago Sabatine, Paula Ariane Freire e Bóris Magalhães. Especialmente: Rodolfo Arruda e Isabela Venturoza, que além de colegas, tornaram-se amigos.

Seria injusto deixar de agradecer à Veronica Carina Vilalta, por seu companheirismo incansável durante os anos de faculdade.

Por quatro anos de risadas, discussões acaloradas e criações inesperadas; meus amigos de República: Marcos Dementev, Rodolfo Rodrigues, Vitor Tonini, Ivan Martins e Cezar Tabach.

Ao pessoal da república Beck Central por tornar os anos de mestrado mais leves e divertidos, principalmente ao Matheus Hernandez, Bráulio Roberto e Hermes Jr (irmão é irmão, primo é primo...)

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para o término desse trabalho, pois nada se constrói de forma isolada: Bruno Nardi, Lucas Souza, Carlos “Animal”, Daniel Menara, Fernanda Fogli, Luiza Faria, Sara Putini, Gabriela Megasi, Jerônimo Oliveira, Jordana Santos, Francisco Faraco e Sheila Dália.

Os amigos de São Manuel “Cidade Paraíso”: Bruna Vieira, Ivan Félix, Lucilene Antunes, André Corazza, Vitor Jacóia e José Benedito Jr; sempre presentes, mesmo em pensamento.

Agradeço ao CNPq e principalmente à FAPESP pelo auxílio indispensável durante a pesquisa.

RESUMO

O fim do período de exceção em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 representaram um importante avanço em relação à defesa dos direitos humanos e à normalidade das instituições jurídicas. A redemocratização do Brasil não foi suficiente para que a sociedade e os governos civis controlassem de forma efetiva o uso de força por parte das instituições policiais, nem tampouco conferiu transparência às atividades da segurança pública. Ao contrário, os dados parecem mostrar que o uso ilegal, arbitrário e excessivo da força, sobretudo a força letal, é um dos grandes problemas da segurança no país. É nesse contexto que o presente projeto pretende analisar os mecanismos consolidados e as novas experiências de responsabilização (*accountability*) da Polícia Militar no Estado de São Paulo entre 1989 e 2007. Para tanto, serão analisados os mecanismos de controle interno e externo da instituição policial em face da bibliografia nacional e internacional relacionada à polícia e ao controle institucional. A pesquisa levantou o histórico da implantação dos mecanismos de controle externo e avaliou o impacto da implantação dessas políticas nos índices de letalidade nas ações policiais, particularmente da Polícia Militar do Estado de São Paulo. A pesquisa parte do pressuposto, presente nas principais investigações disponíveis sobre o tema, de que é possível reduzir o número de mortes e minimizar a violência dos confrontos entre policiais e suspeitos, por meio de uma análise de risco e de políticas públicas que visem o aperfeiçoamento e o controle efetivo das instituições policiais.

Palavras-chave: 1. violência policial; 2. mecanismos de controle externo; 3. Polícia Militar; 4. trabalho policial; 5. avaliação do trabalho policial.

ABSTRACT

The end of Military Regime in 1985 and the new Federal Constitution of Brazil in 1988 meant the important breakthrough in relation to protection of Human Rights and routinization of judicial institutions. The Brazil redemocratization nevertheless was not enough to society and civil governments have effective control on use of force by police institutions nor have concealed transparency to the public security activities. To the contrary, data seems to show that the use of force, mainly letal force, is one of the greatest problems of security in the country today. It's in this context that the present project intends to analyse the accountability consolidates strategies and the new experiences on Military Police in São Paulo State between 1989 and 2007. For that, it will be analysed the instruments for internal affairs and external control over police institutions in face of national and international bibliography related to police and institutional control. The research examined the history of the deployment of external control affairs and assessed the impact of implementing these policies in the death rates in police actions, particularly the Military Police of São Paulo. The research starts from the assumption that is possible reduce de number of death in police action by means of a comprehensive analysis of risk and the public policies that enhance the control over police institutions.

Key-words: 1. police violence; 2. external control affairs; 3. Military Police; 4. police work; 5. evaluation of police work.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Número de pessoas mortas em confrontos com a PM no Estado de São Paulo, 1989-2009.

Tabela 1 – Número de civis mortos e feridos (em serviço) e índice de letalidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1996-2009.

Tabela 2 – Participação da Polícia Militar do Estado de São Paulo no total de homicídios dolosos, 1996-2009.

Tabela 3 – Relação entre os civis e policiais mortos no Estado de São Paulo, 1996-2009.

Tabela 4 – Policiais Militares mortos em serviço e folga no Estado de São Paulo, 1991-2000.

Tabela 5 – Atendimentos de policiais no PROAR e natureza da ocorrência (1995-1999).

Tabela 6 – Número e percentual de Oficiais e praças denunciados e punidos pela Corregedoria da PM paulista, 1999-2006.

Tabela 7 – Policiais Militares denunciados e punidos a partir de denúncias na Ouvidoria da Polícia, resumo 1998-2009.

Tabela 8 – Homicídios cometidos por policiais militares no Estado de São Paulo e número de denúncias feitas à Ouvidoria, 1997-2006.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACADEPOL – Academia da Polícia Civil
CCFAL – Código de Conduta para os Funcionários responsáveis pela Aplicação da Lei
CCJ – Conselho de Constituição e Justiça
CF – Constituição Federal
CNP – Conselho Nacional de Polícia
CONDEPE - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CPC – Comando de Policiamento da Capital
CPI – Comando de Policiamento do Interior
CPM – Comando de policiamento metropolitano
CRB – *Civilian Review Boards*
DEIC – Departamento estadual de investigações criminais
FLETC – *Federal Law Enforcement Training Center*
GAECO – Grupo de atuação especial de combate ao crime organizado
GARRA – Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos
GATE – Grupo Armado Tático Especial
GECEP – Grupo Especial de Controle Externo da atividade Policial
GOE – Grupo de Operações Especiais
GRADI – Grupo de Repressão e Análise a Delitos de Intolerância
ICD – *Independent Complaints Directorate*
IGAI – Inspeção Geral da Administração
IPM – Inquérito Policial Militar
MP – Ministério Público
NEV – Núcleo de Estudos da Violência
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização não-governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAAPM – Programa de acompanhamento e apoio ao policial militar
PBUFAF – Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei
PC – Polícia Civil
PCA – *Police Complaints Authority*
PCC – Primeiro Comando da Capital
PDS – Partido Democrático Social
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PF – Polícia Federal
PM – Polícia Militar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMESP – Polícia Militar do Estado de São Paulo
PROAR – Programa de Acompanhamento de Policiais envolvidos em Ocorrências de Alto Risco
RDPM – Regulamento Disciplinar da Polícia Militar
ROTA – Rondas Ostensivas Tobias Aguiar
SSP – Secretaria de Segurança Pública

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	11
1 A POLÍCIA E USO DA FORÇA NAS SOCIEDADES MODERNAS: uma teoria da polícia?.....	17
2 POLÍCIA E DEMOCRACIA.....	27
3 DO CORPO INCIRCUNSCRITO À VIDA NUA: teoria sociológica e violência policial.....	32
4 DEMOCRACIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	42
5 PERMANÊNCIAS EM MEIO A MUDANÇAS: as influências da estrutura institucional sobre a violência policial.....	46
5.1 As propostas de reforma: práticas violentas, racionalização burocrática e resistências políticas.....	51
6 USO DA FORÇA E VIOLÊNCIA POLICIAL.....	60
6.1 Buscando uma equação entre uso da força e proteção aos direitos dos cidadãos: Código de Conduta e Princípios Básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei (ONU).....	63
6.2 Abordagens teóricas sobre a violência policial.....	72
6.3 Os encontros letais da Polícia Militar.....	74
7 <i>ACCOUNTABILITY</i> POLICIAL.....	85
8 MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO.....	91
9 MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS	145

ANEXOS

APRESENTAÇÃO

Passadas quase três décadas da abertura democrática, a violência policial ainda constitui um dos principais obstáculos para a consolidação da democracia. As altas taxas de morte de civis em ações policiais têm abalado a credibilidade das instituições de segurança pública, transformando-se em verdadeiro desafio para a elaboração de políticas de combate ao crime e à violência. Apesar do reconhecimento formal da democracia e da promulgação do texto constitucional em 1988, as instituições de segurança resistiram aos padrões impostos pelo Estado de direito como o fim das práticas autoritárias no controle do crime e da violência, a promoção dos direitos humanos e a *accountability* de ações estatais em todas as esferas. Principalmente, a Polícia Civil e a Polícia Militar ficaram relativamente impermeáveis às mudanças, ao controle e à responsabilização exigidos em sociedades democráticas. Para essas agências de segurança, o Estado de direito é visto mais como obstáculo do que como garantia real de controle social, pois acredita que seu papel de protetor social contra elementos marginalizados pode prescindir das regras legais (PINHEIRO, 2000).

Durante a Ditadura Militar, a violência policial foi um instrumento de controle político, amplamente tolerado pelo Estado e legitimado por parte importante da população. Se, hoje em dia, o controle político por meio da violência policial diminuiu, a violência policial como tal não foi dissipada e figura nos discursos e nas práticas como forma de controle da criminalidade (PINHEIRO, 1997). Embora essa violência se manifeste de diversas maneiras: tortura, detenções violentas, mortes sob custódia e uso de força excessiva, controle violento de manifestações públicas, intimidação e vingança, merece especial atenção o crescente número de intervenções letais da Polícia Militar paulista.

A maioria dessas violações atinge moradores de áreas conflituosas, onde a face mais visível do poder público é a polícia. Em geral, as vítimas são indivíduos e grupos aliados do poder político e social, sendo em sua maioria jovens das periferias brasileiras. A violência policial é ser alimentada por uma política institucional que tolera e até incentiva, de forma efetiva, as ações violentas e ilegais contra suspeitos e criminosos. Esse quadro é agravado pela desigualdade social e de renda que marca profundamente a sociedade brasileira (CALDEIRA, 2000).

A violência letal pode ser constatada por meio dos números. Por exemplo, dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro demonstram que, no período entre 1997 e 2004, as polícias Civil e Militar mataram 5092 pessoas, uma média de 636 pessoas por ano. O Estado do Rio de Janeiro tem uma população estimada em torno de 15 milhões de habitantes. As polícias dos EUA mataram por ano, em média, 341 pessoas¹. Os EUA têm uma população estimada em 300 milhões de habitantes. No Estado de São Paulo, entre 1989 e 2005, o número de mortos em ações envolvendo policiais foi de 11.695 tendo seu maior pico no ano de 1992, quando houve o massacre da Casa de Detenção do Carandiru e nos anos 1998, 1999 e 2000². Ou seja, a PM de São Paulo mata em média, por ano, 730 pessoas. A população do Estado de São Paulo é estimada em 40 milhões de habitantes. Esses números, portanto, não apenas indicam a alta letalidade desses Estados em comparação com outros países, mas também a persistência dessas violações no contexto da democracia.

Mas a realidade brasileira se apresenta de forma diferente dos países de democracias consolidadas. Por exemplo, nos EUA ou na França, os números de mortes de civis por policiais beiram a nulidade e, grosso modo, tais situações geram manifestações da sociedade civil, incômodos políticos, condenações de policiais e reformas institucionais (LEMBGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003). Não obstante esses dados, o controle da polícia pode ser justificado pelas características da profissão: uso da força e alto grau de autonomia em suas ações cotidianas. Por conseguinte, tais características exigem e dão margem a um elevado nível de interpretação e tradução de situações de risco e incerteza enfrentadas pelos agentes de rua. Daí, muitas vezes os parâmetros legais são desrespeitados para que se atinjam os supostos objetivos da instituição (MONJARDET, 2003).

Ponto controverso na literatura sobre o tema é como avaliar uma polícia de caráter preventivo-ostensivo. No Estado de São Paulo, o desempenho da PM tem sido medido pelo número de flagrantes e pela apreensão de armas e drogas e o planejamento policial está baseado na busca pela redução da criminalidade. Esses indicadores podem até demonstrar o que a polícia está fazendo, mas não como está fazendo e tão pouco a quem está servindo. Se esses dados são representativos para a instituição, eles pouco dizem a respeito da qualidade da democracia brasileira, da confiança do público na

¹ Dados tabulados pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes. Retirado de reportagem do Jornal **Folha de São Paulo, Cotidiano C1 (04/04/2005)**.

² Números levantados a partir de dados disponíveis no site da Secretaria de Segurança Pública/SP.

polícia e da observância dos preceitos legais em suas ações. Representativo são os dados da letalidade, os quais cresceram 92% nos últimos 27 anos de regime democrático, no Estado de São Paulo³. Portanto, nossa avaliação de uma polícia democrática passa necessariamente pelo respeito e proteção à vida dos cidadãos.

Nas sociedades democráticas as polícias crescem significativamente em efetivo, recursos, custos e capacidade de intervenção. Se a democracia não pode abrir mão de suas polícias, o caminho é a expansão de mecanismos de controle sobre suas ações e a implementação de estratégias de policiamento democrático (MONJARDET, 2003). Por isso, a avaliação periódica com vistas à revisão de rotinas e procedimentos, o controle e a responsabilização da polícia baseada em dados bem estabelecidos de desempenho são instrumentos intrínsecos do regime democrático. O que está em jogo no debate público é uma cultura de prestação de contas e responsabilização dos agentes estatais. Nesse sentido, a questão da *accountability* surge como ponto focal para o desenvolvimento de políticas de controle das instituições do Estado por parte dos cidadãos em todas as esferas, permitindo que as noções de responsabilidade e transparência façam parte das ações públicas (O' DONNELL, 1997).

A partir desses referenciais, pretendemos avaliar os mecanismos e práticas de controle externo sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mas, principalmente, estudar aqueles mecanismos que contribuem para o controle da violência policial e responsabilização dos agentes públicos. O controle externo da atividade policial vem sendo exercido por órgãos específicos como Ministério Público, Ouvidoria de Polícia e Comissões de Acompanhamento da Letalidade, mas, igualmente pode ser realizado informal e difusamente pela mídia e por organizações não-governamentais. Interessa-nos aqui aqueles mecanismos exclusivamente desenhados para controlar a polícia, como definiu Bayley (2006), os mecanismos externos-explicítos.

No primeiro momento, a pesquisa buscou compreender o papel dos mecanismos de controle e do uso da força letal por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo e, posteriormente, verificar o impacto dessas experiências e dos mecanismos de controle externo, bem como indagar as razões de seu êxito ou fracasso. A questão a ser trabalhada é como efetivamente os órgãos de controle lidam com o aumento da violência letal da Polícia Militar paulista. Em outros termos, quais os instrumentos que

³ Incluindo mortes durante o serviço e a folga.

mecanismos de controle, internos e externos, dispõem para o enfrentamento dessa persistente realidade? Ou ainda, qual a contribuição dos mecanismos externos na adequação da Polícia Militar às regras do estado de direito? Em outro eixo argumentativo, a persistência da violência policial confirma a ideia de que o Estado não é capaz de controlar as forças policiais? Ou pode indicar que a violência policial é um componente das políticas de segurança pública? Uma primeira leitura sugere que a implantação de mecanismos externos reflete a insatisfação com os serviços policiais e a crença de que os controles internos não dão conta dos desvios de conduta (SKOLNICK e FYFE, 2003).

A pesquisa parte do pressuposto de que é possível reduzir o número de mortes em ações policiais e minimizar a violência dos confrontos entre policiais e suspeitos por meio de mecanismos de controle que produzam *account* (prestação de contas) e revejam suas ações. A prestação de contas é essencial para o redesenho de políticas públicas que visem o aperfeiçoamento da instituição através de análises de risco. O contraponto essencial dessa proposta é a responsabilização e o controle efetivo das instituições. Visto que a existência de controles internos (Regulamento Disciplinar, Corregedoria, disciplina e hierarquia) e a instituição de novos controles institucionais como o PROAR⁴ parecem não ter forte impacto sobre o problema da letalidade (CANO, s/d), a pesquisa se volta para os controles externos, os quais vêm sendo implantados desde a década de 1990.

O desenvolvimento do trabalho se deu a partir de pesquisa bibliográfica, documental, da cobertura da mídia impressa (Jornal “Folha de São Paulo” e “O Estado de São Paulo”) e da contribuição de centros de pesquisa universitários como o Núcleo de Estudos da Violência/USP⁵, Observatório de Segurança Pública/UNESP⁶ e outros centros espalhados pelo país, comprometidos com a divulgação de dados e análises. Indicamos a importância dos dados levantados por relatórios de diversas ONGs que fazem o acompanhamento da brutalidade policial, da situação carcerária e dos direitos humanos no Brasil, particularmente a Humans Rights Watch e a Anistia Internacional. Dados oficiais sobre as mortes de civis em confrontos com policiais foram disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública somente a partir de 1995 e, portanto, a maioria das análises inicia-se em 1996. Concomitantemente, é fato relevante

⁴ Programa de Acompanhamento de Policiais envolvidos em ocorrências de alto risco.

⁵ <http://www.nevusp.org>.

⁶ <http://www.observatoriodeseguranca.org>.

que a Ouvidoria iniciou seus trabalhos em 1995, produzindo dados importantíssimos para a presente pesquisa também a partir de 1996. Optamos por utilizar a maioria dos dados produzidos pela Secretaria de Segurança Pública para a manutenção de um padrão analítico e os dados da Ouvidoria para a obtenção de informações mais completas sobre as circunstâncias em que ocorre a vitimização de policiais e civis. Foram construídas séries históricas de letalidade de civis e policiais com a intenção de discutir as teses da Polícia Militar sobre o alto índice de mortes civis.

Mais adiante, o segundo capítulo explora as teorias sobre a função da polícia nas sociedades modernas. As principais investigações sobre o tema sustentam que o uso da força é a principal característica da polícia e sua qualidade distintiva. Entretanto, é preciso analisar em que condições a polícia é autorizada a usar tal poder, então a concessão de um mandato (uso da força) deve gerar responsabilidades perante a comunidade política que o autorizou (MONJARDET, 2003; MUNIZ, DINIZ e PROENÇA JR, 2007). Partindo da concepção seminal de Egon Bittner, realizamos o percurso teórico de seus sucessores para compreendermos o papel do uso da força nas relações sociais e sua importância no controle da violência policial.

No terceiro capítulo, analisamos o processo de concentração dos meios de violência pelo Estado (WEBER, 1970) e o processo de auto-contenção dos indivíduos (ELIAS, 1990), que auxiliam na compreensão do conflituoso processo de legitimação de forças públicas voltadas ao controle social. Do mesmo modo, Charles Tilly (1993) aponta para as contradições de forças públicas que são mantidas pelos indivíduos ao mesmo tempo em que agem coercitivamente contra eles, definindo espaços de exploração e dominação.

O quarto capítulo expõe as principais explicações sobre a violência policial na sociedade brasileira. Partindo de críticas às análises que versam sobre o legado autoritário, as concepções provindas do materialismo histórico e as teorias dualistas, adentramos a tradição liberal-democrática com as chaves teóricas da “democracia disjuntiva” e do “corpo incircunscrito” desenvolvidas por Caldeira (2000). A concepção de um corpo no qual se pode intervir sem respeitar limites e o descompasso entre cidadania política, consolidada, e desrespeito à cidadania civil na sociedade brasileira permite pensar a violência policial pela perspectiva do biopoder (FOUCAULT, 1979; 2007), *homo sacer* e “estado de exceção” (AGAMBEN, 2002; 2004).

No quinto capítulo abordamos o processo de redemocratização do Brasil. No entendimento de Guillermo O'Donnell, as novas democracias latino-americanas foram

exitosas em consolidar direitos sociais e políticos e o processo eleitoral – *accountability* vertical –, mas têm fracassado relativamente em garantir os direitos civis dos cidadãos, freqüentemente violados pelas instituições de segurança. Isso porque apesar do regime formal e da ocorrência de eleições, as práticas democráticas não transformaram todas as esferas do Estado. Nesse cenário, a *accountability* horizontal – mecanismos que geram responsabilização, prestação de contas e transparência – adquire centralidade para a garantia e consolidação dos direitos civis e para o equacionamento das práticas policiais ao estado de direito democrático. O sexto capítulo explora as condições institucionais da PMESP que competem para a violência policial e o discurso das reformas que buscaram corrigir esses déficits.

O capítulo sete faz uma breve incursão sobre estado da arte do “uso da força” no contexto internacional e no Brasil. Examinamos os primeiros documentos que fizeram recomendações sobre o uso da arma de fogo e prestação de contas com influências para a América Latina (Código de Conduta par aos Funcionários da Lei e Princípios Básicos sobre o uso de armas de fogo, ONU). As principais abordagens teóricas sobre a violência policial resumidas por Mesquita Neto (1999) são apresentadas, demonstrando que há tipos de violência policial para os quais existem mecanismos de controle menos ou mais eficientes. Por fim, tabulamos os dados do Estado de São Paulo sobre a violência letal e, a partir disso, discutimos as teses institucionais que procuram explicar o alto índice de letalidade de civis em confrontos com a polícia.

O penúltimo capítulo aborda as tipologias dos mecanismos de controle e o seu desenvolvimento ao redor do mundo (BAYLEY, 2006). Também propomos uma leitura da *accountability* que contemple tanto os aspectos punitivos quanto os aspectos preventivos, de forma que sejam criados indicadores para a melhoria e a transformação das organizações policiais.

O capítulo sobre controle interno pretende apurar os motivos pelos quais Corregedoria, PROAR, Regulamento Disciplinar não têm oferecido controle eficiente sobre as ações policiais e, por outro lado, identificar no seu funcionamento fatores que contribuam para o aumento da violência. O último capítulo expõe as possibilidades e as limitações do controle externo, exercido principalmente pelo Ministério Público e Ouvidoria de Polícia.

1 POLÍCIA E USO DA FORÇA NAS SOCIEDADES MODERNAS: uma teoria da polícia?

No momento em que pretendemos refletir e pesquisar as formas de controle da violência policial e como exercer *accountability*, uma questão mais ampla se coloca: o que faz a polícia? Para muitos, tal questão suscita respostas automáticas como reprimir e combater a criminalidade, manter a ordem e fazer respeitar a lei. O discurso institucional e o senso comum reforçam esses mitos de maneira que eles permaneçam no inconsciente coletivo gerando essas respostas. Como o plano do senso comum não esclarece o debate e a visão institucional é eivada de um discurso que legitima a existência da polícia, destarte, nosso interesse é seguir na direção apontada por Bittner (1991, 2003), que procurou desmistificar os discursos sobre a função da polícia, servindo de referencial para as reflexões posteriores sobre o tema. A resposta à pergunta “o que faz a polícia?” auxiliará na identificação das características da polícia sobre as quais controle e supervisão devem ser exercidos, de forma que sua conduta esteja de acordo com o estado democrático de direito.

Essa problemática é discutida pela literatura especializada em conjunto com a formulação de uma teoria da polícia nas sociedades modernas e seu reflexo é demonstrar porque há a necessidade de controle sobre a polícia nesse contexto. Os primeiros esforços para debater o papel da polícia foram empreendidos por pesquisadores ingleses e americanos na década de 1950. Pesquisas etnográficas realizadas por Michael Banton, nos EUA, e por William Westley na Inglaterra indicaram que a lei era apenas um dos referenciais entre muitos adotados pela polícia na aplicação do *law enforcement*, pois no cotidiano as situações exigiam intervenções contingentes e situacionais não previstas pelas regras legais (BANTON, 1964; WESTLEY, 1960).

Na década de 1970, o sociólogo americano Egon Bittner, apoiado nas reflexões de seus predecessores, ensejou desenvolver uma teoria que unificasse as diversas tarefas atribuídas à polícia. Em outros termos, procurou uma unidade em meio à multiplicidade quase caótica das intervenções da polícia no cotidiano e, no mesmo fôlego, buscou afastar a polícia de condicionantes meramente jurídicas. Segundo Bittner, apesar das variadas tarefas executadas pela polícia – manutenção da ordem, aplicação da lei, prevenção e combate ao crime, realizar prisões –, o “núcleo duro” de sua ação estaria na

possibilidade de recorrer à força física para solucionar os problemas nos quais intervém.

O autor afirma que:

Em suma, o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problema humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento em que estejam ocorrendo. Isso empresta homogeneidade a procedimentos tão diversos como capturar um criminoso, levar o prefeito para o aeroporto, tirar uma pessoa bêbada de dentro de um bar, direcionar o trânsito, controlar a multidão, cuidar de crianças perdidas, administrar os primeiros socorros médicos e separar brigas de familiares (BITTNER, 2003, p. 136).

Bittner articula suas críticas em dois momentos: da polícia em relação à lei e em relação ao público. Como já havia sido proposto por Banton e Westley, a polícia não seria uma mera executora da lei, pois ao aplicá-la, invoca o poder discricionário⁷. Isso significa que o policial dispõe de um intervalo de ação ou inação no qual pode decidir realizar ou não prisões, intervir em brigas domésticas com a aplicação da lei ou negociar o consenso, escolher a melhor forma de agir em determinada situação, ou ainda, não fazer nada (WADDINGTON, 1999). O cerne de tal poder reside no fato de que as normas abstratamente formuladas – mesmo que muito detalhadas e erigidas em direção à praticidade – podem ser revogadas e jamais contemplarão de forma extensiva a realidade social (BITTNER, 2003). Por outro lado, as concepções populares da polícia apenas tornariam o debate mais complexo. O público veria na polícia uma ocupação corrompida, isso porque lidariam com o “pior da sociedade”, muitas vezes mobilizando recursos similares aos utilizados pelos indivíduos que visam combater. Nesse viés, a polícia seria encarada como “fogo para lutar contra fogo”. O trabalho policial também seria considerado injusto e ofensivo, pois “só pode realizar algo para *alguém* por intermédio de um procedimento contra *alguém*” e sob a dupla pressão de ser rápido e correto nem sempre há espaço para lidar de forma equilibrada com os complexos problemas humanos. Por fim, a percepção do público considera preconceituoso o trabalho da polícia. Para Bittner, a polícia apenas reproduz ou reforça os preconceitos presentes na sociedade e o trabalho policial, baseado em suspeitas e cálculos de risco, necessitaria de julgamentos preconceituosos, ainda que o policial não esteja imbuído de tais princípios (BITTNER, 2003). O problema para Bittner estaria na distribuição seletiva da vigilância, reforçando os preconceitos presentes na sociedade.

Partindo dessas reflexões, Bittner demonstra como a lei e as suposições sobre o “verdadeiro trabalho policial” podem conduzir a interpretações conflitantes. A leitura

⁷ Ver os trabalhos de Goldstein (2004), Monjardet (2003) e Muniz (2008) sobre o poder discricionário.

legalista não admite que a polícia possa ser orientada para outros princípios que àqueles estatuídos e as concepções populares permitem várias possibilidades interpretativas e mantém a questão em aberto (BITTNER, 2003, p. 106). Distanciando a polícia das concepções populares e de seu caráter legal, Bittner (2003, p. 138) propõe que seu papel seria mais bem compreendido se a analisássemos como “um mecanismo de distribuição de força coercitiva não negociável empregada de acordo com os preceitos e as exigências da situação”

A conclusão a que chega Bittner é de que a polícia contemporânea, apesar dos esforços de modernização e profissionalização, ainda é encarada pelo público com uma atitude severamente crítica. Essa posição estaria menos relacionada ao fato dela prestar um mau serviço e mais à evidência da incerteza de seu efetivo papel na organização social. Assim, as percepções que atribuem à polícia a função de policiamento e controle da criminalidade servem, no limite, para manter uma pretensa compreensão e concordância ao invés de informar (BITTNER, 2003).

Na teoria da coerção *bitteriana* a possibilidade do uso da força é o elemento central. Desse modo, o policial pode intervir a qualquer momento, onde a força possa ser utilizada, não importando se a atividade tem conexões com o policiamento ou não, a fim de produzir obediência. O autor destaca que nem todas as interações policiais são constituídas pelo recurso ao uso da força, entretanto a possibilidade de seu uso está implícita (BITTNER, 2003). Apartada da esfera política e da esfera jurídica, o recurso à força torna-se capacidade exclusiva do policial, que é a autoridade competente para agir frente às exigências da situação podendo subjugar qualquer oposição à sua ação: “O policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ser usada força para enfrentá-la” (BITTNER, 2003, p. 240). No mesmo sentido, o uso da força deve ser empregado segundo uma apreciação intuitiva do policial, que deve usar quantidades adequadas de força constantemente orientadas pelo mínimo possível.

O sociólogo americano David Bayley operou um amplo conceito de polícia com o objetivo de realizar comparações transnacionais. A polícia para Bayley (2006, p. 20) consiste em “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física”. A partir dessa definição, três condições são essenciais para a existência da polícia: autorização coletiva, uso interno e força física. Uma das características, a possibilidade do uso da força física – real ou por ameaça –, é condição fundamental para a existência da polícia, como já havia delineado

Bittner. Apesar de os policiais não serem exclusivos no exercício da força física, sem tal prerrogativa, eles não seriam reconhecidos. O uso interno diferencia a polícia das Forças Armadas de um país, porém instituições militares temporariamente encarregadas da manutenção da ordem interna devem igualmente ser consideradas como força policial. A autorização coletiva tem por objetivo distinguir a polícia de outros grupos que utilizam a força com propósitos não coletivos, excluindo proprietários de terra, grupos privados, pais, professores, etc., pois em diversos países grupos são autorizados a usar a força, tornando-a legítima. Para Bayley, a legitimidade da polícia não deriva de uma unidade social fixa, como, por exemplo, o Estado e, sob essa ótica, a polícia teria uma longa existência, incluindo a antiguidade e sociedades com padrões não ocidentalizados de cultura, além de poderem ter sido ou serem agências privadas. Essa ampla generalização permite ao autor proceder a sua análise comparativa em diversos contextos históricos (BAYLEY, 2006, p. 23).

A análise proposta por Bayley torna a polícia um fato praticamente universal, presente na maioria das sociedades. Essa amplitude analítica possibilita realizar comparações entre as diversas instituições que impõem restrições por meio da força na sociedade, mas, por outro lado, implica realizar uma involução metodológica. Bayley seleciona as principais características da polícia na contemporaneidade e especifica os fatores históricos que possibilitaram seu surgimento. É possível, a partir disso, distinguir as características específicas do policiamento moderno: natureza pública, especialização e profissionalização.

Houve forças policiais controladas pelo governo, mas financiadas de forma privada e outras que utilizavam de bens públicos para manter certos serviços, entretanto eram de controle privado. Portanto, uma polícia só é pública quando ao mesmo tempo é *mantida* e *controlada* pelas comunidades, agindo coletivamente. Para fins de método, isso limita muito a existência de forças policiais de natureza pública, todavia impede que se realize comparações entre forças públicas sob determinado aspecto e privadas em outros (BAYLEY, 2006). A especialização determina a concentração em determinada tarefa, em nosso caso, o uso da força.

Nos Estados europeus, a partir do séc.XV, encontramos exemplos de polícias não-especializadas em usar a força, que incorporavam entre suas funções tarefas mais amplas de regulamentação governamental como inspeções sanitárias, garantia de suprimentos adequados, checagem de pesos e medidas, garantia da circulação de bens e

pessoas e a adequada regulação do comércio e das finanças. Cabia à polícia prover as condições necessárias para que as forças do Estado crescessem (FOUCAULT, 2008).

Mas não se encontra uma polícia completamente especializada, pois a especialização é relativa e somente pode ser mensurada em relação a um padrão definido, comparativamente. Segundo Bayley, as circunstâncias da modernidade por meio das filosofias do Estado-nação criaram condições propícias ao desenvolvimento da especialização. Nessa medida, a especialização seria útil não apenas em garantir controle adequado como ganho de eficiência (BAYLEY, 2006). Finalmente, a profissionalização está diretamente ligada à busca por melhor desempenho, envolvendo recrutamento por mérito, remuneração adequada para a consolidação de uma carreira, treinamento formal, disciplina sistemática, trabalho em tempo integral e supervisão por oficiais superiores. Ainda, a profissionalização pretende aumentar a confiança no trabalho policial, procurando estabelecer instrumentos de controle confiáveis através do uso da força em comunidades onde a autoridade do regime político está em questão. Por outro lado, procura garantir a autonomia da polícia frente aos regimes políticos, conferindo-lhe eficácia e confiabilidade (BAYLEY, 2006).

Por sua vez, o filósofo Jean-Claude Monet analisou o surgimento das polícias modernas na Europa entre os séc. XIX e XX. Monet detectou um duplo movimento de especialização das polícias européias: a alimentação do sistema penal e o fornecimento ao poder político de recursos coercitivos. Esses dois movimentos vão marcar o nascimento das polícias modernas, gerando ritmos e resultados diferentes em cada país. As diferenças se dão pela forma singular como cada país organizou progressivamente a ascensão dos grupos sociais à cidadania. Outro processo observado por Monet foi o crescente aumento do poder central, com a criação por toda a Europa de polícias militarizadas e centralizadas. Essas polícias tinham como prerrogativa reforçar o controle sobre as polícias locais e municipais e integrá-las a um corpo coeso de polícia estatal (MONET, 2006, p. 57). O autor ressalta que a partir da “bifurcação” das especializações policiais durante o séc. XIX é que polícia passou a significar “[...] o ramo da organização administrativa encarregado de reprimir as infrações às leis e aos regulamentos e de impedir movimentos coletivos que agitam com frequência cada vez maior o próprio coração de cidades em plena expansão” (MONET, 2006, p. 23-24).

Monet argumenta que o percurso histórico delineou de maneira geral a polícia como conhecemos hoje, a qual desempenha uma função social (proteção dos direitos legais), é uma organização jurídica (deve respeito às leis e a Constituição) e seu recurso

essencial é o uso da força. A polícia teria se legitimado por meio de uma confusão entre a história natural e a história social, onde a instituição coincide com o próprio movimento da civilização, processo que o autor denomina “genealogia apologética da polícia”⁸. Juntamente com Bayley, Monet reconhece o peso da profissionalização no processo de desenvolvimento das polícias modernas e chega a afirmar que “é a profissionalização que cava o fosso entre formas antigas e modernas de polícia” (MONET, 2006, p. 61).

Como vimos nessa seção, as contribuições posteriores à formulação de Bittner deixam intocada a sua proposição da possibilidade do uso da força física. Uma das críticas mais sistematizadas à teoria da coerção *bitteriana* pode ser creditada ao sociólogo francês Dominique Monjardet. Na concepção desse autor, a polícia não é aquela que intervém quando a força deve ser usada, mas sim quando alguém comanda sua intervenção, seja por meio de um sistema de valores partilhado ou pelo exercício de uma autoridade sobre ela. A polícia não responde às exigências da situação, mas antes às finalidades daquele que a maneja; seria comparável a um martelo, de instrumentalidade universal e finalidades particulares não definidas *a priori*. Para Monjardet (2003, p. 22), a polícia pode servir a “objetivos dos mais diversos, à opressão num regime totalitário ou ditatorial, à proteção das liberdades num regime democrático”.

Monjardet sublinha que apesar de útil, a comparação da polícia com um martelo não apreende todas as especificidades dessa organização de trabalho coletivo. A polícia é complexa e o seu agir é condicionado por diversos fatores, não somente àqueles instrumentalizados por quem a comanda. As prescrições do trabalho policial são dadas pelo sistema normativo (racionalidade legal) e entendimento valorativo (cultura) num momento específico:

[...] não há organização formal sem organização informal e, portanto, sem opacidade nem inércia. Do mesmo modo, todo grupo profissional, uma vez definido por ser detentor de competências exclusivas (seja em termos de atribuições ou de saberes), desenvolve interesses e cultura profissionais próprios, que constituem outros tantos princípios e capacidades de resistência à instrumentalização por terceiros: não há profissão sem um *quantum* de autonomia. Na prática, nenhuma polícia se resume à realização estrita da intenção daqueles que a instituem e tem autoridade sobre ela, à pura instrumentalidade. Há sempre um intervalo, mais ou menos extenso, mas jamais nulo (MONJARDET, 2003, p. 23).

⁸ Pode ser entendido aqui como um discurso de justificação da existência da polícia, ou seja, “a polícia existe hoje porque sempre existiu” (MONET, 2006, p. 24).

A polícia é concebida como um instrumento do poder, que recebe e executa ordens de quem a comanda; como um serviço público, pois é solicitado a dar respostas às solicitações externas e uma profissão, que desenvolve interesses próprios (MONJARDET, 2003, p. 15). As ações e o funcionamento policial seriam resultado das tensões entre essas três fontes – política, pública e institucional – numa coexistência indissociável.

Em relação à importância do uso da força numa teoria da coerção, Monjardet apresenta algumas considerações. O autor argumenta que o uso da força não é o principal meio de ação da polícia e ela não detém efetivamente o monopólio de seu uso. O monopólio do uso da força física somente seria preservado porque a polícia detém o monopólio em relação a todos, de maneira restrita e indeterminada. Enquanto outros agentes podem fazer uso da força apenas de forma localizada e contra grupos específicos, a polícia está autorizada a intervir em qualquer situação, com relação a qualquer pessoa e a qualquer momento. Adicionalmente, a polícia deve ser capaz de regular o emprego do uso da força de outros agentes. Por isso, tem que estar preparada para vencer qualquer outra força privada e, se preciso, contar com a ajuda das forças armadas, as quais se tornam, momentaneamente, polícia (MONJARDET, 2003). Portanto, para fins de definição, a polícia é a “instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas” (MONJARDET, 2003, p. 27).

Com isso, Monjardet não descarta que a possibilidade do uso da força seja o recurso policial por excelência, mas chama a atenção de que esse recurso é apenas um dos muitos meios *não-contratuais* ao alcance da polícia. Igualmente, a polícia exibe o seu poder simbólico por meio da ameaça da força numa continuidade efetiva entre os símbolos e a ação. Técnicas de investigação como campanhas, espreitas, escutas telefônicas e chantagem também representam “força”, pois entre cidadãos comuns essas ações seriam consideradas crimes ou delitos, entretanto, estão legalmente à disposição da polícia⁹. Portanto, Monjardet conclui que a ênfase excessiva e até mesmo exclusiva sobre o “uso da força” deve ser corrigida, pois no cotidiano policial a polícia recorre muito mais à força simbólica do que à força física, efetivamente (MONJARDET, 2003, p. 27). Trilhando o mesmo caminho, Brodeur (2003) explora os trabalhos pró-ativos da

⁹ Chamadas *undercover police practices* ou “técnicas policiais discretas”, são ensinadas nas escolas policiais e sancionadas por textos legais (MONJARDET, 2003).

polícia como, por exemplo, as fases de levantamento de informações e prevenção, bem como o fato de que nem todas as chamadas à polícia estão relacionadas ao uso da força. Outra contribuição importante é a de Manning (2003), que conferiu atenção à produção e ao processamento de informações como o núcleo tecnológico da polícia.

Por fim, na análise de Monjardet, a polícia é aquela encarregada da salvaguarda dos interesses coletivos, os quais entram em atrito com as prescrições normativas (interesses institucionais) e as práticas (interesses profissionais). Essas características oscilam entre o que é comum a toda a polícia, seus meios de ação, e o que confere singularidade a cada polícia, isto é, o papel social e a finalidade que cada sociedade lhe atribui (MONJARDET, 2003, p. 29).

A partir das exposições acima, podemos notar que a possibilidade do uso da força – real ou simbólica – está presente em todas as formulações sobre a função ou o papel da polícia, tributárias da teoria de Bittner. Embora haja objeções, o uso da força é o recurso essencial da polícia, entretanto, a questão da autorização e do consentimento para o seu uso (mandato) permanece um ponto chave a ser debatido. No entendimento de Muniz e Proença Jr (2007), um mandato é uma autorização, uma delegação para a prática de certos atos, em um assunto circunscrito, para determinada finalidade, em nome de uma comunidade política. Todo mandato que concede poderes exige responsabilidades, em contrapartida. No caso da polícia, é concedido o poder de usar a força para a obtenção de obediência desde que esse recurso vise à proteção social (MUNIZ e PROENÇA JR, 2007).

Feitas essas considerações, é possível retornar à teoria de Bittner. O autor ainda representa o ponto de partida das reflexões sobre a polícia, pois suas formulações procuraram superar o dilema apresentado por Skolnick (1975) entre a aplicação da lei e a manutenção da ordem¹⁰, por meio de uma chave totalizadora. Porém, as questões referentes à autorização ou ao consentimento social para o uso da força não foram bem definidas. Daí, que a teoria *bitteriana* concede à polícia um mandato ilimitado e genérico para o uso da força: ora determinado pela ação intuitiva do policial, ora determinada pela situação enfrentada. Nesse prisma, o policial estaria livre para agir em qualquer situação onde o uso da força pudesse ser requisitado. Monjardet (2003) critica

¹⁰ As tarefas de “manutenção da ordem” e “combate ao crime” e os resultados dessas tarefas sob a forma de “solução de casos” impelem o policial a ampliar os seus poderes e violar o direito dos suspeitos. Isso significa que quanto maior o perigo enfrentado pelo policial, mais baixa será sua adesão às regras legais, pois o discernimento para o exercício da autoridade ficaria comprometido.

essa postulação afirmando que Bittner introduz as ideias de necessidade e legitimidade *no instrumento* – a polícia –, que não tem conteúdo a não ser quando em relação aos seus usos sociais. Muniz (2007) observa que Bittner compreende a força como pura sanção física, não abordando as implicações de seu uso e as formas que expressam sua autorização e seu emprego na sociedade. Broudeur (2003) assinala que na transição de um *virtual* uso da força para o uso da força *em si*, Bittner não confere à passagem alguma autorização jurídica.

Noutra perspectiva metodológica, Bayley (2006) acrescenta à teoria de Bittner o âmbito interno da atuação policial e a autorização social. Entretanto, tal autorização funciona apenas em termos distintivos, ou seja, serve para distinguir a polícia de outros grupos que usam a força no interior de uma sociedade, mas não gozam de consentimento social. Tal autorização não adquire materialidade, pois não está conectada a expectativas e contextos sociais que lhe confeririam credibilidade e confiança pública (MUNIZ, 2007). No entanto, a principal contribuição de Bayley (2006) está na análise da evolução histórica do conceito de polícia, porque é por meio dela que o autor fornece as características da polícia que estamos pesquisando: a polícia moderna. Apesar da coexistência com polícias privadas, a polícia moderna se destaca por ser pública (mantida e controlada pelas comunidades), especializada (concentrada na tarefa de usar a força) e profissional (com funcionários públicos remunerados, supervisão hierárquica, carreira estruturada, etc.).

Igualmente, Monet não nos oferece um mandato, mas observa que a polícia deve proteger os direitos legais e respeitar a constituição, observando algumas restrições, mesmo que timidamente, em sociedades européias. Contudo, o uso da força não está relacionado a essas esferas de regulação.

Dos diálogos travados em torno da teoria de E. Bittner, Monjardet é aquele dispara a crítica mais sistemática e, ao mesmo tempo, útil a presente pesquisa. Para compreendermos suas implicações tenhamos em mente que o “uso da força”, prerrogativa central da polícia, tem gradações: pode variar da força mínima até a força letal. No mais, a polícia é o órgão encarregado de usar a força e tem amparo legal para isso, entretanto, a força pode por motivos diversos ser utilizada ilegalmente ou ser considerada ilegítima. Da forma como Bittner conceitua o uso da força, ela não se relaciona com um contexto social e torna-se apenas um *meio*; como é *meio*, pode ser apropriada para as mais diversas finalidades, inclusive como ferramenta de gestão social e da criminalidade ou técnica de governo. Quando a força é usada excessivamente,

contrariando a legalidade ou os fins atribuídos a ela pela sociedade, converte-se em violência policial. Ciente de que o mandato policial não tem conteúdo e que a aplicação da força só é correta em relação ao objeto em que é aplicada, a polícia deve cercar-se (e ser cercada) de normas e regulamentos.

Desse ponto em diante podemos realizar alguns apontamentos sobre a realidade brasileira. Com o fim da Ditadura em 1984 e a promulgação da Constituição Federal em 1988, pelo menos formalmente, as ações policiais deveriam pautar-se pelo respeito aos direitos civis dos cidadãos. Mas como veremos, nem as regras constitucionais democráticas e nem os controles internos da Polícia Militar paulista se mostraram suficientes para controlar e equacionar o uso da força e o respeito à legalidade.

Por isso, destacamos a importância do controle externo como um canal de consolidação da cidadania e de controle da violência policial. Como demonstrado pela revisão da literatura, o uso da força pode não ser o principal meio de ação, mas ainda está no horizonte policial como característica distintiva. Entendemos que o controle da violência policial depende de mecanismos externos e de políticas públicas que visem o controle do uso da força, prestação de contas e responsabilização.

2 POLÍCIA E DEMOCRACIA

Discorrendo sobre a modernidade ocidental, Max Weber ponderou que o Estado procurou extinguir os diversos focos de conflitos e a fragmentação do poder característicos da Idade Média. A concentração de poder nas mãos do Estado tinha o objetivo de permitir o convívio pacífico entre grupos e atores sociais. Para tanto, o Estado poderia recorrer à violência, antes dispersa, como um instrumento normal para a manutenção de seu poder. O direito ao uso da violência, a partir daí, não seria reconhecido como legítimo em relação a qualquer outro grupo ou indivíduos. O Estado transformava-se, assim, na única fonte de direito à violência (WEBER, 1970).

Para Charles Tilly, o Estado é a organização que concentra os meios de coerção nos limites de territórios bem definidos e exerce prioridade de tal poder sobre todas as outras organizações. O autor fundamenta sua proposição nas relações estabelecidas entre capital e coerção na formação dos Estados nacionais europeus. Em sua perspectiva, os detentores dos meios de coerção não dispunham dos meios de produção de sua própria sobrevivência e manutenção, portanto, era necessário extrair esses recursos de outros indivíduos, grupos ou classes sociais. Daí que enquanto a coerção definia um espaço de dominação, o capital definia um espaço de exploração (TILLY, 1993). Nesse primeiro momento histórico, o Estado centralizou os meios de violência, mas não garantiu direitos aos cidadãos. O poder absoluto estatal justificava-se em troca da garantia de vida aos membros do corpo político, o famigerado molde *hobbesiano* de Estado (BELLI, 2004).

Apesar do papel decisivo cumprido pelo Estado de Direito nesse processo, a reivindicação do monopólio da violência pelo Estado e o uso da força com legitimidade não foram condições suficientes para a pacificação social. Foi preciso um conjunto de regras que atuasse duplamente: na restrição do uso da força e na mediação dos conflitos entre os indivíduos. Houve a necessidade da criação de um direito positivo. A eficácia da obediência às regras e da pacificação estiveram relacionadas ao grau de autocontenção dos indivíduos (ELIAS, 1990; ADORNO, 2002). Nas palavras de Norbert Elias:

A moderação das emoções espontâneas, o controle dos sentimentos, a ampliação do espaço mental além do momento presente levando em conta o passado e o futuro, o hábito de ligar os fatos em cadeias de causa e efeito – todos estes são distintos aspectos da mesma transformação de conduta, que

necessariamente ocorre com a monopolização da violência física e a extensão das cadeias de ação e interdependência social (ELIAS, 1993, p. 198).

A sociedade que Elias descreve é a moderna, onde o Estado centraliza a burocracia e os instrumentos jurídico-políticos. O indivíduo vive numa sociedade cada vez mais estruturada e sente-se constrangido a regular sua conduta, pois sua ação teria reflexos em círculos cada vez mais amplos; seu comportamento deveria tornar-se mais calculado, comedido. Em suma, a eficácia da pacificação está relacionada ao poder de coação do Estado e do grau de adesão voluntária dos indivíduos às regras de convivência (ELIAS, 1990; ADORNO, 2002).

Para que o Estado centralizado pudesse exercer e garantir o seu monopólio, instituições específicas foram criadas para controlar e regular a vida nas cidades, garantindo seu bom fluxo e crescimento. Eram forças não especializadas que desempenhavam tarefas muito diversas, porém o seu horizonte constitutivo a concentração e o uso da força, quando necessário. Assim, indivíduos e grupos que não internalizassem as regras de convivência e não tivessem aderido completamente às normas jurídicas seriam passíveis de sofrer coação através da instituição autorizada a exercitar a força. Segundo Weber:

[...] o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 1970, p 62).

É preciso atentar que Weber não sustenta o uso injustificado da violência em favor do Estado. Quando faz referência à violência física legítima, o autor procura traçar os limites do emprego da força. Sérgio Adorno analisa as assertivas weberianas e considera a violência tolerável em duas situações: emprego de força física para a contenção de agressão externa/estrangeira assegurando a independência do Estado soberano e uso da força a fim de evitar a fragmentação interna da comunidade política (ADORNO, 2002). A legitimidade do emprego da força está relacionada aos fundamentos da dominação em cada sociedade e nas modernas sociedades democráticas esse fundamento é a obediência ao estatuto legal e às regras racionalmente criadas¹¹. Historicamente, entramos noutro passo, onde emergem preocupações quanto aos limites do poder dos governantes. Essa ideia de estabelecer “limites” se inicia com o

¹¹ Max Weber tem noção de que, em certa medida, a dominação tem que ser aceita. Para o aprofundamento do tema, retomar os conceitos de dominação legítima: tradicional, burocrática e legal (WEBER, 1970).

pensamento liberal burguês do século XVIII e serve de fundamento para o florescimento do ideal de cidadania nos séc. XIX e XX (BELLI, 2004; MARSHALL, 1967). Tilly mostra que a efetivação dos direitos de cidadania foi um processo marcadamente conflituoso, pois a extração de recursos materiais e humanos para a manutenção do emergente Estado centralizador impôs obrigações à população de forma geral. Diante disso, a garantia de direitos às populações foi o resultado de resistências, revoltas e revoluções que exigiam direitos e, ao mesmo tempo, se adaptavam aos interesses de populações e governos (TILLY, 1993).

Norbert Elias reconheceu uma ambigüidade na definição weberiana do monopólio da violência física: ao mesmo tempo em que o monopólio era fundamental na pacificação da sociedade também poderia ser usado como importante instrumento nas mãos de governantes e agentes. Isso significa dizer que o monopólio da violência poderia servir a propósitos particulares e até mesmo contrários aos interesses da própria sociedade (ELIAS, 1990). O Autor francês Jean Claude Monet considera a polícia um “mal necessário”, seguindo a linha de pensamento de Elias, afirma que as sociedades modernas parecem não poder abrir mão de instituições reguladoras e coercitivas, mas sempre há o receio do que pode ser realizado com tais poderes (MONET, 2006). Dominique Monjardet (2003, p. 13), também francês, traduziu a questão dessa forma: “Pode ocorrer que polícias sejam submergidas pela sublevação popular ou pelo golpe de Estado militar, e a ilusão do monopólio se espatifa. Pode acontecer que segmentos inteiros do corpo social neguem qualquer autoridade à força pública, e a pretensão à legitimidade se revela infundada”.

Na finalidade de evitar possíveis desvios no emprego da força – ilegalidade, ilegitimidade - o Estado de direito democrático estabelece normas impessoais para limitar o poder estatal e conformar o exercício da violência à legalidade, tornando-a legítima. Então, a questão colocada é o controle e a limitação do traço definidor das instituições policiais, o uso da força. É o paradoxo constituinte da criação das forças policiais modernas, a instauração e manutenção da ordem através da violência (BITTNER, 2003). Para Monet, a polícia sempre terá uma relação ambígua com a democracia, posto que considera anormal em sociedades livres certos grupos terem prerrogativas e poderes consideráveis sobre a liberdade, a vida e a privacidade de cidadãos (MONET, 2006).

Diante de tal poder de intervenção na vida dos cidadãos é preciso estabelecer parâmetros claros que orientem, limitem e justifiquem o uso da força pelas instituições

policiais. A possibilidade do uso da força não deve conceder à polícia um mandato infinito e irrestrito, principalmente em sociedades democráticas (GOLDSTEIN, 2004). A polícia garante determinado grau de ordem nas ações e trocas sociais cotidianas e desprivatiza a resolução de conflitos, garantindo somente a ela a mobilização do recurso à força. Uma vez que não se pode abrir mão da polícia nas sociedades modernas, é preciso cercá-la de todo tipo de regulação para que seu trabalho procure atender às demandas dos cidadãos (MONJARDET, 2003).

No Brasil, a questão do monopólio da violência física legítima converte-se em desafio para a consolidação do Estado de direito e da democracia. Adorno (2002) considera o desafio sob duplo aspecto: de um lado, o estabelecimento de efetivo controle das forças policiais do Estado pela sociedade civil, por outro lado, o controle da violência endêmica que graças na sociedade, privatizando e tornando informal a arbitragem de disputas, principalmente com emprego de armas.

Em larga medida, o estímulo à resolução privada de conflitos – linchamentos, violência policial, execuções sumárias – é a ineficiência das polícias civil e militar em prevenir, investigar, solucionar crimes e punir criminosos. Associada às dificuldades de acesso à justiça, as soluções privadas para conflitos contribuem significativamente para o aumento da insegurança e do sentimento de medo (ADORNO, 2002). A resolução privada de disputas persiste, pois contam ainda com o apoio das classes média e alta e, paradoxalmente, de segmentos das classes trabalhadoras. Esses grupos, pelos mais diversos motivos, recusam políticas públicas identificadas com os direitos humanos e aceitam, em nome da lei e da ordem, formas de controle social e punição que freqüentemente ultrapassam os limites legais (BRICEÑO-LEON, CARNEIRO e CRUZ, 1999; CALDEIRA, 2000; ADORNO, 2002; BELLI, 2004).

No Brasil, o monopólio da violência também é comprometido pela aplicação desigual da lei. Geralmente, a atuação da polícia e seus agentes é maleável de acordo com os estereótipos que orientam a prática policial e com as relações que o sujeito consegue estabelecer com as camadas “respeitáveis” da sociedade (BELLI, 2004).

Deve-se ponderar que o monopólio da coerção legítima, requisito fundamental para a formação do Estado moderno, não se efetivou de forma completa em todos os Estados nacionais. Esse monopólio não existiu ou existe em sua forma pura e representa, antes de tudo, a tendência dos Estados contemporâneos em confiar a um grupo especializado a funcionalidade do exercício da força segundo ditames legais, tornados legítimos (NEME, 1999; BELLI, 2004). Na sociedade brasileira ocorre que as

instituições às quais se confia o uso da força têm usado os meios de violência em uma “guerra” sem limites contra criminosos e suspeitos, excedendo o monopólio da violência (BELLI, 2004).

Apesar de termos sérias dificuldades em centralizar a violência nas mãos do Estado, no Brasil há um monopólio de que as Polícias não abrem mão: a produção de informações. O sigilo das investigações e das ações de segurança pública é creditado ao bom andamento das investigações e a certo “saber policial”, todavia constitui-se em barreira ao acesso, escrutínio e controle públicos. Sérgio Adorno argumenta que os policiais são cientes de que a publicização de informações sobre a atividade policial retiraria a autonomia e poderia conduzir *accountability* sobre as ações (ADORNO, 2002, p. 303-304).

Benoni Belli acredita ser difícil descrever ou emoldurar a sociedade brasileira como um modelo de monopólio estatal da violência, pois a resposta mais comum das agências policiais às tarefas de manutenção da ordem não tem sido a pacificação, mas sim o aumento da violência policial (BELLI, 2004). Além disso, as regras impessoais do Estado de direito democrático podem ser negociadas, os atos de segurança pública continuam opacos e os policiais que cometem desvios, em sua maioria, continuam impunes. Se punidos, são consideradas “maças podres” da instituição e não resultado de uma cultura institucional/corporativa complexa que vê o suspeito ou criminoso como inimigo, portanto, passível de eliminação (CHEVIGNY, 2000). Também não ensejam mudanças nas estruturas e moldes que propiciam condições para a sobrevivência de comportamentos violentos, preferindo, ao contrário, acreditar na tese das “maças podres” (REISS JR, 2003).

Embora o Brasil não tenha efetivado seu monopólio de forma satisfatória, não se pode afirmar que não exista (NEME, 1999). A capacidade de pacificação do Estado é muito eficaz em algumas áreas, mas outras áreas, como as periferias paulistas, tanto as tarefas de manutenção da ordem como outros serviços públicos essenciais são precários ou inexistentes. Nesses locais, onde a capacidade do Estado em mediar e resolver conflitos é baixa, os índices de violência são elevados e as intervenções da polícia caracterizam-se por serem violentas e letais.

3 DO CORPO INCIRCUNSCRITO À VIDA NUA: teoria sociológica e violência policial

O fim do último período ditatorial (1964-1985) trouxe consigo a expectativa de que a criminalidade violenta e as ações arbitrárias protagonizadas pelas agências de segurança fossem minimizadas. Em 1988, o caráter democrático do Brasil foi ratificado pela promulgação da Constituição Federal, representando avanço importante em relação à garantia e defesa dos direitos fundamentais dos agora chamados cidadãos. Em São Paulo, Franco Montoro, o primeiro governador eleito de forma direta, procurou reorientar as estratégias de segurança pública com vistas a consolidar o estado de direito.

Entretanto, constataram-se após a abertura democrática o aumento da criminalidade violenta e a persistência de um padrão de ação da polícia que havia servido de suporte ao antigo regime. Nos primeiros 10 anos de vigência do estado democrático, os crimes recrudesceram em suas diversas modalidades, mas houve um aumento significativo de crimes violentos – latrocínio, homicídio doloso, lesão corporal e estupro –, além disso, expandiu-se o número de armas entre a população no período (CALDEIRA, 2000).

Durante a Ditadura, a violência contra criminosos comuns não desapareceu e pode ser creditada principalmente aos esquadrões da morte¹² (BICUDO, 1977), por outro lado, nesse período o que permaneceu sob os holofotes foi a violência policial exercida contra os adversários do regime político. No cenário democrático, o uso da violência policial como arma política raramente ocorre, todavia converteu-se em instrumento de controle social e da criminalidade, sendo dirigida contra grupos aliados de direitos e poder político (PINHEIRO, 1997).

As altas taxas de letalidade confirmam que a polícia, a despeito do regime constitucional a que está submetida, continua utilizando a violência policial como ferramenta numa tentativa de contenção da criminalidade. No período de 1982 a 2009, portanto, nos últimos 29 anos, a violência policial no Estado de São Paulo cresceu vertiginosos 92,65%. Ao mesmo tempo, as mortes de policiais registram o decréscimo

¹² Como apurado pelo procurador de Justiça Hélio Bicudo, os esquadrões da morte invariavelmente tinham a participação de policiais e, ainda mais grave, o apoio do Secretário de Segurança Pública.

de 15,38%. Isso significa que as polícias Civil e Militar mataram no período referido 18.603 pessoas enquanto 2.702 policiais foram mortos¹³.

As explicações para a persistência da violência policial no regime democrático são variadas. Uma delas atribui o corrente *modus operandi* ao legado autoritário do período ditatorial. A ingerência do Exército nos assuntos de polícia por meio da Doutrina de Segurança Nacional teria atrasado e comprometido sua profissionalização bem como a adequação dos serviços policiais à complexa demanda contemporânea por ordem pública. Nesse prisma, o combate ao inimigo interno – adversários do regime militar – previa intervenções e táticas contrárias às missões de policiamento ostensivo, portanto, a repressão política teria deixado marcas profundas na lógica organizacional e nas práticas herdadas desse período (MUNIZ, 1999).

Se for correto afirmar que a persistência da violência policial decorre do legado autoritário, só o é parcialmente, pois a passagem da Ditadura ao regime democrático não foi suficiente para alterar o funcionamento padrão das organizações policiais. Em todos os Estados brasileiros, a estrutura organizacional da Polícia Militar, útil ao antigo regime, foi mantida e segue influenciando a cultura e o agir policial. Disso pode resultar que a polícia mantém-se numa guerra contra um suposto “inimigo interno” fomentada por meio do ensino militarizado, que reproduz uma visão autoritária dos problemas sociais, em uma concepção mais de segurança nacional que de segurança pública (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

Analisando a questão por outro ângulo, há autores que consideram a presença da violência policial desde a gênese das polícias no passado colonial brasileiro, sublinhando o papel dessas instituições como braço armado do Estado e das classes dominantes em contraponto aos interesses do conjunto da população (HOLLOWAY, 1997; PAIXÃO, 1998). Essas contribuições pautadas pelo materialismo-histórico não apreendem o mosaico de variáveis que influenciam o comportamento das organizações policiais, entretanto, indicam que as mazelas contemporâneas da polícia têm vínculos profundos com nossa estrutura social e não decorrem somente de oscilações dos diferentes regimes políticos (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

Retornando as críticas acerca da permanência autoritária, outro aspecto dessa explicação é o “autoritarismo socialmente implantado”. Essa concepção diz respeito ao

¹³ Fonte: Secretaria de Segurança Pública, SP e NEV-USP. Inclui as ocorrências de "resistência seguida de morte", homicídio doloso e homicídio culposo, praticados por policiais em folga e em serviço.

enraizamento, em termos de valores e cultura política, de práticas violentas entre a população. Assim, pesquisas demonstram que, em sua maioria, a opinião pública apóia o emprego de violência na resolução de conflitos pela polícia, a pena de morte e formas de justiça ilegal; esse apoio também se estende à ilegalidade das ações policiais contra suspeitos e criminosos. Chega-se a afirmar que a existência de um regime de exceção depende do largo apoio da população, mesmo daquelas parcelas que constituem as principais vítimas da violência ilegal (BRICENÕ-LEON, CARNEIRO e CRUZ, 1999; CALDEIRA, 2000; PERALVA, 2000; BELLI, 2004).

Pinheiro (1991) assinala que uma cultura autoritária consubstanciada pela ilegalidade e pela arbitrariedade marca historicamente a sociedade brasileira. As interações econômicas e simbólicas são perpassadas por essa cultura, que submete as relações da maioria da população brasileira e, por conseguinte, impediriam a consolidação de mudanças nas instituições. No nível micro-político, há o exercício cotidiano de pequenas práticas de poder e autoridade modeladas pelo autoritarismo, violência e “microdespotismos”: violência doméstica, discriminação racial, homofobia, violência contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos. A ação violenta da polícia seria resultado da interação entre o padrão promíscuo de organização do sistema policial com a política autoritária disseminada na sociedade, constituindo recurso permanente de determinados grupos para a manutenção e reprodução de seu poder (PINHEIRO, 1991).

As explicações antropológicas enfatizam a cisão entre o universo das leis, idealmente igualitário, e as práticas relacionais personalistas da sociedade brasileira como o clientelismo e o *favor*. Roberto DaMatta (1982) ressalta que a violência é posta em movimento quando as outras formas de criar hierarquias falham. A oposição entre *casa*, onde somos reconhecidos e respeitados, e *rua*, onde deveríamos ser reconhecidos e respeitados por meio de direitos universais, revela um sistema percebido como dividido e fragmentado, onde a violência seria a maneira de totalizar e relacionar os dois mundos¹⁴. Dito de outra maneira, a violência seria o mediador entre o mundo igualitário das leis – paradigma moderno – e a sociedade brasileira hierarquizada e desigual: quando todas as outras formas de patentear a hierarquia social falham, a violência seria posta como forma de redistribuir as diferenças, como último recurso. Kant de Lima (1995) declara que os poderes extralegais da polícia realizam a mediação entre a estrutura democrática formal e, no cotidiano, a rejeição ao universalismo dos direitos

¹⁴ A *casa* significa o que é privado, pessoal e protegido em oposição à *rua*, significando o que é público, impessoal e perigoso.

nas concepções e práticas. Pinheiro (1997) ainda destaca que esse *gap* entre a lei e a realidade é que conduz às dificuldades dos regimes democráticos latino-americanos em controlar a violência, pois a não-aplicação da lei reforça a desigualdade dos cidadãos e dificulta a legitimação de governos democráticos.

Essas concepções dualistas concebem a violência como mediador entre dois mundos distintos ou como o último recurso para hierarquizar as relações sociais, segundo Damatta (1982, p. 42), para “hierarquizar os iguais quanto para igualar os diferentes”. Entretanto, essa violência “funcional”, mediadora, turva a percepção da violência como uma dimensão constitutiva da sociedade brasileira, dos relacionamentos interpessoais e domésticos de todos os grupos sociais. Segundo Caldeira:

O problema não é nem de princípios liberais *versus* uma prática personalista e violenta, nem de um marco constitucional *versus* uma prática ilegal, mas sim de instituições da ordem que são constituídas para funcionar com base em exceções e abusos. Como a história da polícia e as políticas recentes de segurança pública claramente indicam, *os limites entre o legal e ilegal são instáveis e mal definidos e mudam continuamente a fim de legalizar abusos anteriores e legitimar outros novos* (CALDEIRA, 2000, p. 142, grifo da autora).

Teresa Caldeira (2000) explica a violência policial no regime democrático por meio da forma singular como a democracia brasileira se configurou¹⁵. A expansão da cidadania política no Brasil ocorreu paralelamente à deslegitimação dos direitos civis, noção que a autora denomina “democracia disjuntiva”, a qual se liga diretamente à representação social do corpo em nossa sociedade. Por conseguinte, o caráter central de nossa “democracia disjuntiva” seria a associação da violência ao desrespeito dos direitos civis, o que resulta na ausência de limites para a intervenção nos corpos de suspeitos e criminosos. O “corpo incircunscrito” seria o *locus* apropriado de punição, justiça e exemplo, no qual a autoridade se reforça pela inflicção da dor. Esclarece Caldeira:

[...] é um corpo permeável, aberto à intervenção, no qual a manipulação de outros não são consideradas problemáticas. Por outro lado, o corpo incircunscrito é desprotegido por direitos individuais e, na verdade, resulta historicamente da sua ausência.

Os argumentos de Caldeira se desenvolvem *pari passu* a sua análise dos rumos da abertura democrática no Estado de São Paulo. Para apoiar suas teses, a autora utiliza como fio condutor a resistência à consolidação do estado de direito por meio da questão dos direitos humanos, apresentado por políticos contrários ao governo Montoro e por

¹⁵ Teresa Caldeira adota as reflexões de Thomas Marshall (1967) sobre a expansão dos direitos (nota da autora).

parte da mídia¹⁶ como “privilégio de bandidos”. Durante a Ditadura, a universalidade de direitos era reivindicada para os presos políticos e a aceitação da opinião pública era grande, mas quando, no regime democrático, os direitos humanos foram associados a criminosos comuns, a recepção foi negativa. Não se tratava de contestar a universalidade dos direitos humanos, mas sim sua associação com presos não-políticos. As estratégias empregadas para contestar os direitos humanos de suspeitos e criminosos pautam-se pela “fala do crime”, que reorganiza simbolicamente a violência e reorganiza o mundo ao operar polarizações entre o *bem* e o *mal*. Dessa forma, os criminosos são caracterizados como desprovidos de humanidade e como aqueles que cometeram os crimes mais violentos. A radicalidade do discurso serve para posicionar os criminosos à margem da comunidade política. Igualmente, os esforços do Estado para controlar a polícia, reformar prisões e efetivar direitos de condenados são comparados a concessão de benesses para bandidos. As estratégias citadas corriam lado a lado com o descrédito da população com o sistema judiciário e com o discurso de que tratamento digno para presos e criminosos era uma afronta à população, porque “o bem de muitos cidadãos é sempre contraposto ao privilégio de alguns não cidadãos que quase não são humanos” (CALDEIRA, 2000, p. 349).

Esse tipo de lógica faz com que os cidadãos sejam distribuídos binariamente: de um lado, temos os “cidadãos de bem”, merecedores de todos os direitos e protegidos legalmente, de outro lado, temos a categoria dos “não-cidadãos” que romperam o contrato social, colocando-se do lado de fora da lei, os quais, portanto, não merecem qualquer proteção legal. Posto dessa maneira, o debate sobre direitos humanos é igualmente deslegitimado pela população, que apóia punições severas e até mesmo ilegais para criminosos:

A população considera que métodos humanitários e o respeito à lei por parte da polícia contribuíram para o aumento do crime. No contexto do aumento do crime, e medo do crime, a população tem exigido punições mais pesadas e uma polícia mais violenta, e não direitos humanos (CALDEIRA, 2000, p. 349).

Portanto, há uma rejeição visceral em todos os estratos sociais da noção de direitos humanos, acabando por destituir de cidadania certos grupos de pessoas consideradas “socialmente” desviantes ou pertencente às classes perigosas, classificadas entre o *bem* e o *mal* (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

¹⁶ A oposição aos direitos humanos vinha principalmente de programas de rádio populares e sensacionalistas como o de Afanasio Jazadji.

Nos EUA e na Inglaterra, é a figura do criminoso demonizado e irrecuperável que dramatiza as expectativas e medos populares e reafirma o poder punitivo nessas sociedades. Nesses países, os excluídos do mundo do trabalho neoliberal são os clientes preferenciais das políticas criminais e das penitenciárias. Em tais sistemas sociais, o status político do indivíduo encarcerado esconde sua exclusão econômica e social (GARLAND, 2008). Enquanto o movimento punitivo nesses países caminhava para o encarceramento em massa de populações não assimiláveis pelo sistema econômico, no Brasil a questão se concentrava nas demandas da população e de setores políticos por maior liberdade às ações da polícia e a rigorosa punição dos delinquentes, o uso da tortura e a instauração da pena de morte. Esses clamores se baseiam na exclusão do mal, o qual se espalharia caso as pessoas contaminadas por ele não fossem eliminadas. As soluções privadas de conflitos deslegitimavam ainda mais o judiciário como arena de mediação de disputas. O apoio popular a esquadrões da morte, comuns na década de 1980 e 1990, e a justiceiros demonstram legitimidade na “luta urgente contra a difusão do mal” (CALDEIRA, 2000, p. 363).

Nesse viés, a violência policial no regime democrático brasileiro persistiria pela falta de vontade política das autoridades estatais constituídas e dos cidadãos em controlar o comportamento policial. Como esse comportamento parece estar de acordo com as concepções sociais majoritárias de que uma “boa polícia” é uma polícia violenta, seus atos arbitrários e ilegais são amplamente aceitos pela população e resultam na recusa em apoiar mudanças em direção ao padrão democrático de policiamento. A aprovação popular da violência aponta que o problema da violência policial não advém apenas de disfunções institucionais mas está perpassada por “um padrão cultural muito difundido que identifica a ordem e a autoridade ao uso da violência” (CALDEIRA, 2000, p. 136). A autora conclui que apesar de o Brasil constituir uma democracia política consolidada, enquanto houver corpos desprotegidos ou incircunscritos, as relações de poder e violência circularão e se estruturarão por meio deles.

Um olhar sobre as teorias sobre a violência na tradição liberal-democrática pode fornecer outras pistas. Na tradição liberal-democrática, os meios de violência foram desprivatizados, os corpos foram circunscritos e os direitos civis respeitados. Juntamente com o monopólio da violência legítima reivindicado pela comunidade política (WEBER, 1970) houve a progressiva auto-contenção dos indivíduos frente às redes de interdependência que eram cada vez mais articuladas. O processo civilizatório

exigia o controle e a remoção da agressividade da esfera pública, a economia dos comportamentos e a prevenção da mistura com os outros (ELIAS, 1990).

Foucault (2007) indica a passagem entre os rituais espetaculares do suplício para a punição comedida, limpa, econômica e sem falhas das prisões, onde o poder será exercido por meio das disciplinas, docilizando o corpo para atingir a alma. Ao mesmo tempo em que há o abandono da violência, o suplício sai de cena e o processo civilizatório exige a circunscrição do corpo. Entretanto, a singularidade histórica brasileira nos remete a pensar de forma diferente, trilhando caminhos próprios no interior dessa tradição: “[...] nos forcem a ver a possibilidade de cidadania política sem o controle da violência, de um estado de direito coexistindo com abusos da polícia e democracias eleitorais sem direitos civis ou sem um sistema judiciário legitimado” (CALDEIRA, 2000, p. 374).

Em princípio, refletir sobre a violência no cenário brasileiro exige a articulação da teoria de Michel Foucault com a interpretação de Teresa Caldeira. Isso porque o Brasil não pode ser totalmente emoldurado à tradição liberal-democrática, o que nos conduziria a inscrevê-lo numa modernidade incompleta. Pode ser mais produtivo, a partir da centralidade do corpo na interpretação da violência brasileira proposta por Caldeira, sugerir a investida do poder soberano sobre a população numa perspectiva mais ampla: a da biopolítica (FOUCAULT, 2007) e do *homo sacer* (AGAMBEN, 2002; 2004). Tal incursão teórica pode nos fornecer novas compreensões acerca das contradições da democracia brasileira e de suas instituições de segurança a partir de referenciais teóricos diversos.

No final do século XIX, Foucault identifica uma segunda tomada de poder sobre o corpo, mas que dessa vez não se dirigia ao homem-corpo como nas disciplinas, mas ao homem-espécie. Tratava-se de extrair o melhor da população: evitar doenças, controlar a mortalidade, a taxa de nascimentos e estimular a vida. Daquele poder soberano que tinha o “direito de fazer morrer” nas soberanias monárquicas passa-se ao direito de “fazer viver”, ou ainda, o poder de gerir a vida nas sociedades de contrato. Surge então a biopolítica, antes de tudo, uma técnica de governo *sem moral* que concebe a melhor forma de dispor a população num dado território.

Contraditoriamente, uma população administrada, gerida e planejada pela biopolítica não exclui o exercício da violência, já que a garantia de melhores condições

de vida e meios de sobrevivência da população exige a contínua extinção de outras vidas¹⁷. Segundo Foucault:

[...] “quanto mais você matar, mais você fará morrer”, ou “quanto mais você deixar morrer, mais, por isso mesmo, você viverá”. Eu diria que essa relação (“se você quer viver, é preciso que você faça morrer, é preciso que você possa matar”) afinal não foi o racismo, nem o Estado moderno, que inventou. É a relação guerreira: “para viver, é preciso que você massacre seus inimigos”. Mas o racismo faz justamente funcionar, faz atuar essa relação do tipo guerreiro – “se você quer viver, é preciso que o outro morra” – de uma maneira que é inteiramente nova e compatível com o biopoder (FOUCAULT, 2007, p. 305, aspas no original).

Como demonstrado, a sobrevivência da população, ou melhor, a saúde do corpo biológico populacional depende da eliminação das raças inferiores – entendidas por Foucault como grupos internos ou externos –, dos degenerados e dos anormais. É no ponto em que há a interseção entre a decisão soberana de matar e o zelo pelo corpo biológico da nação que *biopolítica* converte-se em *tanatopolítica* (AGAMBEN, 2002, p. 148-149). Sob esse ponto de vista, a violência policial, principalmente a letal, seria uma forma de purificar o corpo político do Estado daqueles que representam e causam o mal.

Hannah Arendt, em duas obras – *As origens do totalitarismo* e *A Condição Humana* – refletiu sobre a inclusão do corpo na política quando analisou os campos de concentração nazista e estalinista, porém seu espectro analítico não saiu dos campos de extermínio para compreender a própria política como espaço de dominação do homem. Adicionalmente, Foucault não estendeu sua análise biopolítica para os campos de concentração. Para Agamben (2002), as duas concepções devem ser articuladas, pois no cerne da política ocidental está a relação entre a vida nua, desprovida de direitos, e a política, que a inclui em seus cálculos. A oposição entre *bíos* (vida qualificada) e *zoé* (vida nua) presente desde o pensamento filosófico grego da antiguidade clássica traduz a questão da decisão soberana: o soberano é aquele que decide entre a vida politicamente relevante, protegida e cercada de direitos, e a vida nua, desprovida de direitos, sobre a qual a violência deverá ser exercida.

Nas democracias ocidentais modernas, esses corpos sobre os quais a violência opera distinções são equiparados à figura romana arcaica do *homo sacer*, matável e insacrificável, sendo sua morte impunível, pois essa vida não estava inscrita em nenhum domínio, constituindo pura vida nua. No momento em que a política captura essa vida,

¹⁷ Baseado nas premissas de Carl Schmitt, Agamben observa que a definição de “um valor”, ou seja, a definição de uma vida merecedora de cuidados define ao mesmo tempo outras vidas que podem ser descartadas. A fixação de “um valor” gera intrinsecamente a definição de um “não-valor” (AGAMBEN, 2002).

ela é capturada *fora* e incluída através de sua exclusão, isto é, de sua matabilidade (AGAMBEN, 2002).

Os espaços institucionais onde os direitos não são garantidos ou são informalmente suspensos, onde os corpos sofrem violação e as pessoas podem ser mortas sem maiores constrangimentos têm o estado de exceção como referência e o campo de extermínio como paradigma (AGAMBEN, 2002). O campo, nesse sentido, pode ser qualquer lugar: pode-se tratar, por exemplo, das favelas do Rio de Janeiro dominadas pelo tráfico, onde a polícia faz incursões letais ou as periferias de São Paulo, onde as mortes em ações policiais registram maior número de casos. Nesses locais, os não-policiais mortos são tachados como criminosos ou traficantes, isto é, são responsáveis por sua própria morte através de ocorrências tipificadas como “resistência seguida de morte” (BARCELLOS, 2003). As chacinas e os grupos de extermínio também são exemplos da vigência do *campo*, essas ações de “limpeza social” agem sobre aqueles já desprovidos de direitos, portanto, “vidas nuas” incluídas na política (capturadas fora dela) através da morte.

Essas considerações nos levam a compreender que a violência excessiva e desnecessária que deveria ser expiada da política está em relação íntima com ela. As estratégias de poder mobilizadas tanto no estado de exceção quanto nas modernas democracias são análogas e tendem a restringir e destituir os direitos de cidadania de indivíduos e grupos. A vida destituída de cidadania é aquela “vida indigna de ser vivida” sobre a qual a violência irá incidir, desenhando os limites da inclusão/exclusão política. O estado de exceção que estava conectado a um *lócus* determinado se descola e emancipa-se tornando a política moderna ocidental o espaço permanente de exceção:

o estado de exceção que era essencialmente uma suspensão temporal do ordenamento, torna-se agora uma nova e estável disposição espacial, na qual habita aquela vida nua que, em proporção crescente, não pode mais ser inscrita no ordenamento (AGAMBEN, 2002, p. 182).

Em outras palavras, o estado de exceção torna-se a regra mesmo nos estados democráticos. Através de leis, atos discriminatórios, licenças informais ou medidas que reduzem e restringem direitos é permitida a prisão, a intervenção corporal sem limites e a eliminação física não só de adversários políticos mas igualmente de cidadãos não integráveis ao sistema político (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Exemplos podem ser encontrados nos EUA, que após o 11 de setembro, envidam esforços numa “guerra contra o terror”. A *military order* promulgada por Bush

em 2001 permitia *infinite detention* de suspeitos de terrorismo; o *Patriot Act* (2001) permite a prisão indeterminada de qualquer estrangeiro no território norte-americano; na Guerra do Afeganistão, os talibãs capturados não eram contemplados pelo *status* de prisioneiros de guerra e tampouco poderiam ser acusados sob leis norte-americanas¹⁸. Não nos esqueçamos da prisão localizada na Baía de Guantánamo em Cuba, onde os EUA mantêm supostos terroristas, árabes na maioria, os quais estão fora do território norte-americano e fora de seu próprio país de origem. Essa condição de exceção exclui qualquer cidadania e estatuto jurídico dos prisioneiros rebaixados a “vidas nuas”. Apoiado nas reflexões de Walter Benjamin, Agamben afirma que:

[...] a partir do momento em que “o estado de exceção (...) tornou-se a regra, ele não só sempre se apresenta muito mais como uma técnica de governo do que como uma medida excepcional, mas também deixa aparecer sua natureza de paradigma da ordem jurídica (AGAMBEN, 2004, p. 18).

É o direito incluindo a vida (nua) por meio de sua suspensão ou, noutra chave analítica, é o “estado de exceção” inscrito nas leis. No Brasil, a vigência de “leis” de exceção no interior do regime democrático pode ser representada pelo foro privilegiado concedido aos policiais acusados de crimes durante o policiamento¹⁹, exceção anulada somente em 1997. Ou então, nos confrontos em que há mortes de não-policiais definidos como “resistência seguida de morte”, onde o policial soberano decide, enquanto instituição e instância de poder político, sobre o direito de vida e morte, sendo ao mesmo tempo a lei e aquele que está fora dela, pois a morte ocorrida não constitui crime e tão pouco acarreta sanções jurídicas (AGAMBEN, 2002).

Retomando as concepções de Caldeira, especificamente sobre a violência policial, percebemos que ela se exerce sobre os corpos daqueles que não tiveram seus direitos civis garantidos e seus corpos incircunscritos, isso em consonância com o paradigma político moderno do estado de exceção. A violência policial seria uma forma de gerir a população: qualificando a vida ou fixando aquelas sem valor e, por desdobramento, estabelecendo parâmetros para o seu controle (FOUCAULT, 1979). No detalhe, a violência policial perpetua um círculo vicioso de exclusão que impede os cidadãos de consolidarem seus direitos civis, reforçando o poder soberano sobre seus corpos e a própria ação violenta da polícia.

¹⁸ Exemplos fornecidos por Agamben (2004).

¹⁹ Até 1997, todos os crimes cometidos por policiais militares eram julgados pela Justiça Militar Estadual. Ver capítulo específico no presente trabalho.

4 DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

Nas últimas décadas do século XX, a América Latina assistiu ao retorno de vários países da região ao regime democrático. Contudo, essa volta à normalidade constitucional foi marcada pela continuidade e aumento das ilegalidades e arbitrariedades cometidas por agentes estatais contra cidadãos, sobretudo contra a população pobre e marginalizada. No Brasil, havia grande expectativa de que o fim dos regimes autoritários trouxesse consigo garantia real de cidadania e que a proteção dos direitos humanos fosse estendida a todos os cidadãos, não apenas a presos políticos como ocorreu durante a Ditadura (PINHEIRO, 2000).

O retorno à democracia no Brasil ocorreu em 1984 e culminou, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, conhecida como Constituição Cidadã. A partir desse momento reconheceu-se a igualdade formal de todos perante a lei e estabeleceu-se, pelo menos em regra, o chamado Estado democrático de direito. Nos anos seguintes, o Brasil tornou-se signatário de uma série de acordos internacionais que promoviam a proteção aos direitos humanos, conferindo tratamento digno aos presos no interior das prisões e o respeito à lei no trato com criminosos e suspeitos²⁰.

O Brasil, assim como outros países da América Latina, instituiu eleições livres e diretas, ampliou e garantiu a liberdade de expressão possibilitando a diversificação das fontes de informação sobre os atos de governo e, potencialmente, possibilitou maior transparência nesses mesmos atos. Dessa forma, o Brasil assegurou sua *accountability* vertical, ou seja, “[...] ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’DONNELL, 1997, p. 28). Isso possibilitou que, por meio de eleições relativamente livres e justas e de informações da imprensa razoavelmente confiáveis, os cidadãos pudessem julgar os atos dos governantes, premiando-os ou punindo-os através do voto (O’DONNELL, 1997).

Mas é preciso sublinhar as deficiências desse sistema de prestação de contas. As eleições são sazonais e há dúvidas sobre a eficácia desse mecanismo de controle. Alguns trabalhos apontam o caráter retrospectivo do voto como um dos fatores de sua

²⁰ No plano internacional, a Convenção contra a Tortura e outros tratamentos e punições cruéis, desumanos e degradantes em 1984 e a II Conferência Internacional de Direitos Humanos realizada em Viena, 1993. No plano nacional, podemos citar o Plano Nacional de Direitos Humanos em 1996 e sua revisão no ano 2000, a qual igualou em importância os direitos humanos econômicos, culturais e sociais aos direitos humanos civis e políticos.

ineficácia na indução dos governos a agirem responsabilmente no futuro (PRZEWORSKI e STOKES *apud* O'DONNELL, 1997). Além disso, a instabilidade política – sistemas partidários desestruturados, mudanças constantes de partidos e eleitores, reversões políticas inesperadas – das chamadas novas poliarquias²¹ reduzem consideravelmente a eficácia da *accountability* vertical em sua principal forma: a via eleitoral (O'DONNELL, 1997).

Dado o caráter temporário do controle exercido através de eleições, sua avaliação posterior dos mandatos e, ainda, a dependência de informações confiáveis acerca dos políticos e suas gestões, é que podemos afirmar que a *accountability* vertical dificilmente exercerá um controle contínuo, direto e eficaz. Por isso, apenas o funcionamento da *accountability* vertical não garante que os países onde vige sejam efetivamente democráticos.

São inegáveis os avanços conquistados com a transição democrática. Uma série de direitos – políticos, civis e sociais – foi formalmente garantida e o exercício das liberdades se consubstanciou com uma relativa participação do público nas demandas sociais. Todavia, os novos regimes instalados foram ineficazes em colocar fim às diversas formas de violência, as quais aumentaram de forma vertiginosa no contexto democrático (MENDEZ, 2000). Além disso, as duas instituições diretamente responsáveis pela segurança pública, Polícia Civil e Polícia Militar, continuaram impermeáveis às mudanças democráticas, geralmente reproduzindo em suas práticas formas de controle social e da criminalidade comuns durante o período de exceção anterior. A violência e a ausência de controle efetivo sobre a atividade policial, a impunidade dos membros das duas forças públicas de segurança e a falta de transparência institucional constituem graves obstáculos à consolidação democrática, permitindo inversões na lógica dos direitos humanos, identificado como cessão de privilégios a bandidos (CALDEIRA, 2000).

Vale notar que apesar de multifacetada e diversa, a violência torna-se mais grave quando são os agentes responsáveis pelo cumprimento da lei e pela segurança dos cidadãos que a praticam, os policiais. Nessa medida, o controle da violência ilegal levada a cabo pela polícia torna-se um dos elementos centrais para a garantia dos

²¹ De acordo com Robert Dahl (2005, p. 31), “poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação”.

direitos dos cidadãos e para a consolidação democrática. Na América Latina, a deficiência do Estado em controlar a violência policial tem sido atribuída à fragilidade das instituições em controlar e responsabilizar seus membros. Teresa Caldeira (2000) assinala que a redução da impunidade e dos abusos policiais está intrinsecamente ligada ao controle do uso da força e do reforço de sistemas de *accountability* vertical e horizontal. Por sua vez, Cristina Neme (1999) acrescenta que a persistência da violência policial no contexto democrático é o resultado da fragilidade dos mecanismos de controle da polícia e da resistência das corporações policiais em apoiá-los, principalmente o controle externo.

A existência da *accountability* vertical credencia o Brasil como um país democrático, mas não é suficiente para garantir que a violência policial decline e que os cidadãos tenham a proteção e o exercício pleno dos direitos. A não conversão das instituições de segurança pública em instituições plenamente democráticas reflete a fragilidade dos mecanismos de controle horizontal. *Accountability* horizontal é compreendido na concepção clássica de O'Donnell como²²:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas a realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (1997, p. 40).

Segundo Guillermo O'Donnell, a democracia é uma síntese de três tradições políticas: a democracia, o liberalismo e o republicanismo. A fragilidade da *accountability* horizontal revela as deficiências dos componentes liberais e republicanos. Nas poliarquias modernas, o componente liberal impõe limites às ações do Estado, ou seja, diz respeito a não-alienação de determinados direitos dos cidadãos. O componente republicano sublinha o caráter nobre e devotadamente coletivo do desempenho de funções públicas, as quais devem estar cercadas de cuidados e cercadas pela lei em detrimento de interesses privados.

Os *déficits* apontados nesses componentes poliarquicos têm de ser equilibrados para haver igualdade potencial entre os cidadãos. O'Donnell (1997) propõe em seu conceito de *accountability* uma espécie de mecanismo de compensação para aquelas democracias que não avançaram em termos da concessão de uma cidadania global ou, então, que não institucionalizaram práticas democráticas em todos os níveis do governo.

²² O'Donnell (1997) reconhece que nas democracias contemporâneas há outras instâncias de controle externas ao governo. O autor identifica várias agências de supervisão como os *ombudsmen* (Ouvidorias) e outras responsáveis pela fiscalização e prestação de contas

No caso brasileiro, as graves violações dos Direitos Humanos no contexto democrático justificam a necessidade desses mecanismos.

Em países como o Brasil, que apresentam uma poliarquia fraca e baixa adesão ao Estado democrático de direito, a eficácia da *accountability* horizontal deve estar condicionada ao exercício conjunto e articulado de uma rede de agências e tribunais comprometidos com a responsabilização e prestação de contas nas instituições (O'DONNELL, 1997).

Finalmente, o Estado democrático de direito no Brasil não significou a diminuição da violência e da arbitrariedade das agências policiais. O controle sobre as atividades policiais e de segurança pública continua, no mínimo, rarefeito. Portanto, a questão da *accountability* – controle e responsabilização – torna-se premente para que os cidadãos que conquistaram a cidadania política também possam exercer e ter respeitadas suas liberdades civis. A redução da violência está ligada ao surgimento de uma sociedade civil autônoma que apresente condições de auxiliar na elaboração de regras democráticas e, ao mesmo tempo, exercer o controle político do Estado.

5 PERMANÊNCIAS EM MEIO A MUDANÇAS: as influências da estrutura institucional sobre a violência policial

A divisão entre uma força militarizada e uma força civil data historicamente de 1831 e a rivalidade entre elas permanece até os dias de hoje, sendo que há uma tendência preponderante do patrulhamento militarizado desde a metade do séc. XIX²³ (CALDEIRA, 2000). Tal separação pode ser expressa na peculiaridade de contarmos com duas polícias de diferentes competências atuando no mesmo espaço geográfico. A polícia militar paulista, instituição secular, embora tenha sofrido inúmeras alterações ao longo do tempo e de ter alternado períodos de ditadura e democracia, permanece calcada no molde militar. Apresenta hierarquia e disciplina similares a dos quartéis e, ao menos formalmente, permanece subordinada e supervisionada pelo Exército²⁴, além da simbólica ausência do posto de general nos quadros da instituição (KANT DE LIMA, 2002).

À Polícia Civil cabe a investigação da autoria de crimes e do desenvolvimento de atividades de polícia judiciária, complementando o trabalho preventivo e ostensivo da PM. A principal atividade realizada pela PC é a instauração do inquérito policial, onde se coletam provas para esclarecer o delito, apreendem-se objetos que tenham relação com o fato, busca-se o reconhecimento de pessoas, determinam-se exames de corpo de delito e outras providências necessárias²⁵. As apreciações sobre a Polícia Civil exigiriam uma pesquisa separada, no entanto, cabe fazer alguns apontamentos sobre o inquérito policial. Realizado mediante uma tradição inquisitorial, o inquérito se baseia na suspeição sistemática e na manutenção do segredo, contradizendo o preceito democrático da presunção de inocência. Portanto, em sua tarefa de investigação e contenção da criminalidade, a Polícia Civil torna-se uma instância de julgamento e punição, articulando de forma complexa: justiça, lei e ordem (LOCHE *et al*, 1999).

Importa destacar que a Lei Orgânica das Polícias do Estado de São Paulo prevê a complementaridade entre PM e PC por meio de planejamento unificado de ações para o

²³ Na segunda metade do século XVIII, diversas forças auxiliares (guardas civis) são criadas e extintas: Corpo de Polícia Local (1868-1888), Companhia ou Guarda de Urbanos (1875-1891), Força Policial Urbana (alguns meses de 1891), Companhia de Guardas Cívicos da Capital (1897-1901) e Companhia de Guardas Cívicos do Interior – 1897/1898 (FERNANDES, 1973).

²⁴ Constituição Federal, art. 144, § 6º, dispõe sobre a Inspeção Geral das polícias militares (IGPM). A Inspeção Geral das Polícias Militares que representava a competência da União em coordenar e legislar ações referentes a efetivo, instrução, justiça e condições gerais de convocação e mobilização (SILVA, 1990).

²⁵ Código de Processo penal, artigo 6º.

alcance de objetivos comuns²⁶. Mas, historicamente, o convívio entre uma força civil e uma força militar tem sido marcado por jogos de interesse, rivalidades e conflitos (BATTIBUGLI, 2009). Isso se deve ao desenvolvimento de duas culturas diferentes que produzem e reproduzem saberes policiais próprios, os quais entram em atrito nas interações cotidianas entre as forças. Silva Alves (2004) demonstra bem como a indefinição de atribuições gera atritos e leva a ações no mínimo desastrosas – como a Operação Castelinho –, que chegam ao extremo de envolver mortes entre policiais civis e militares. Em 2002, uma ação policial ocorrida próxima a um pedágio da Rodovia Castelo Branco/SP terminou com a morte de 12 supostos integrantes da facção criminosa “Primeiro Comando da Capital” (PCC). Toda a ação foi executada pelo GRADI (Grupo de Repressão e Análise a delitos de Intolerância) da Polícia Militar, criado em 2000. Ocorre que esse grupo, criado com o intuito de combater crimes como racismo e discriminação contra mulheres e homossexuais, figurou em 115 inquéritos de homicídio por parte de policiais militares. O Grupo desviou-se de suas funções atribuídas passando a planejar ações contra o PCC, inclusive infiltrando policiais e presos condenados na facção criminosa. O objetivo de tais ações era realçar a imagem da PM junto à mídia e ao governo do Estado. Segundo apuração do Ministério Público, a ação policial teve características de execução e ocorreu completamente à revelia do setor de inteligência da Polícia Civil, que por definição deveria estar participando do caso (SILVA ALVES, 2004).

A Polícia Civil também opera como malha da justiça, muitas vezes, desqualificando as prisões realizadas pela PM, realizando a triagem das pessoas a serem enquadradas pela lei e outras que devem ser poupadas desse constrangimento (SILVA ALVES, 2004). Esse campo de disputa entre as corporações pode ser traduzido na usurpação das competências próprias de cada uma delas, como a investigação realizada por grupos da PM (GATE, GOE) e unidades de repressão da PC (DEIC, GARRA).

A Polícia Militar tem duas carreiras distintas: os oficiais e os praças. Os praças, em ordem crescente de hierarquia, se dividem em: soldado (1ª e 2ª classe), cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento e subtenente. Os oficiais, em ordem crescente de hierarquia, se dividem em aspirante a Oficial, 1º tenente, 2º tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel. Há ainda entre as duas categorias, as denominações de aluno-oficial e aspirante-a-Oficial (recém formado no Curso de Oficiais)²⁷. A extensa cadeia

²⁶ Lei Complementar nº 207, artigo 4º.

²⁷ Consultar anexo.

de comando da Polícia Militar inclui 13 postos subdivididos em duas carreiras distintas obstruindo a disseminação de diretrizes do comando e criando interesses próprios freqüentemente contrários ao bom funcionamento da organização. A capacidade organizacional da Polícia Militar é desperdiçada em meio a um ambiente militarizado e burocrático que mantém uma distância excessiva, social e profissional, entre praças e oficiais (MONJARDET, 2003; SILVA e GALL, 1999).

As diferenças entre as carreiras são colocadas já no momento do ingresso. O ingresso na carreira de Oficiais se dá mediante concurso público e os aprovados passam a freqüentar o Curso de Formação de Oficiais que tem duração de quatro anos e carga horária de 6.243 horas²⁸. No dia-a-dia do trabalho policial, seguindo as tradições militares, há a separação de corpos entre os oficiais e os praças, em outras palavras, as dependências de alimentação e dormitório são separadas, bem como boletins de informação e círculos de amizade.

Os praças ingressam através de outro concurso público e freqüentam a Escola de Formação de Soldados. A formação do soldado paulista tem uma carga horária de 1.687 horas, estando entre as maiores do Brasil²⁹. O tempo de formação de um soldado é bem menos da metade da formação de um oficial. Terminada a formação, praças e oficiais entram para o quadro da instituição e ocupam os postos e graduações iniciais da hierarquia.

Os salários recebidos nas duas carreiras apresentam diferenças significativas. Enquanto um Coronel da Polícia Militar chega a ganhar quase R\$ 8.000,00 – somente suplantado pelo salário do posto administrativo de Comandante Geral da PM –, um subtenente da Polícia Militar ganha cerca de R\$ 3.000, 00 reais mensais no cargo máximo a que pode chegar um praça antes da aposentadoria. No início da carreira, um aspirante-a-oficial ou 2º tenente recebe aproximadamente R\$ 2.000, 00, por sua vez o soldado de 2ª classe começa a trabalhar recebendo R\$ 1.800,00 mensais³⁰.

O efetivo da Polícia Militar no Estado é de cerca de 90.000 homens e a população do Estado de São Paulo é estimada em 40 milhões de habitantes, assim, em media, há 1 policial para cada grupo de 445 habitantes³¹. Deve ser considerado o fato de que parte dos policiais militares não trabalha efetivamente no policiamento de área. Na PMESP o efetivo é distribuído em sete quadros: Quadro de Oficiais da Polícia Militar,

²⁸ Site da Academia Militar do Barro Branco.

²⁹ **Perfil das Organizações Policiais**. ONU, 2001.

³⁰ Informações disponíveis em <http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/retribuicao_mensal.htm#>.

³¹ Números de 2006. Fonte: SESVESP (2010).

quadro auxiliar dos oficiais da Polícia Militar, quadro de oficiais da administração, quadro de oficiais da saúde, quadro de oficiais de Polícia Feminina, quadro de oficiais especialistas e quadro de oficiais capelães³².

A distribuição do quadro de oficiais e de praças demonstra desvios de função e a enorme burocracia sustentada pela Polícia Militar (NEME, 1999). Os oficiais são 3.777, sendo que 650 deles estão previstos para funções auxiliares como médicos, dentistas, farmacêuticos, veterinários e músicos³³. O efetivo previsto de praças é de 83.229 integrantes, 76.099 são praças combatentes e 7.130 são designados para funções auxiliares, mas o maior problema não está nos números, está no direcionamento da formação³⁴. A polícia utiliza recursos na formação de um policial, e esse funcionário, na realidade, irá exercer funções burocráticas ou atividades desvinculadas com aquelas ligadas às funções policiais. Em 1999, Silva e Gall atestaram que pelo menos 11 mil policiais, ou cerca de 10% do efetivo atual, desempenhavam tarefas burocráticas drenando 180 milhões de reais por ano do orçamento.

Além de oficiais veterinários, farmacêuticos, dentistas e músicos, existem policiais uniformizados em tribunais, assembleias legislativas, câmaras municipais e prefeituras. Policiais treinados para exercer policiamento nas ruas ocupam ainda as funções de garçom, guarda de honra, cozinheiro, trabalhos hospitalares, recepcionista, etc.³⁵ (SILVA e GALL, 1999).

O trabalho operacional da Polícia Militar está estruturado em três comandos: Comando de Policiamento Metropolitano (CPM), Comando de Policiamento do Interior (CPI) e o Comando do Corpo de Bombeiros (CPC). A cúpula da PM é integrada por esses três comandos, diretorias administrativas³⁶, Estado-Maior (assessoria) e pelo Comando-Geral da PM. Nessa esfera, todos os cargos são de confiança e devem ser escolhidos pelo Comandante-Geral. O comandante-geral, cargo máximo da PM, é nomeado pelo governador do Estado. O comando das grandes divisões da PM (CPI, CPM, CPC) cabe aos coronéis mais antigos na carreira e o Policiamento de Área fica sob a responsabilidade de coronéis mais modernos, que também são designados para

³² Quadro Particular de Organização da Polícia Militar (NEME, 1999).

³³ A banda de policiais militares de Nova York, mundialmente conhecida, tem 60 músicos enquanto a banda da Polícia Militar do Estado de São Paulo conta com 620.

³⁴ Decreto 41.136/1996.

³⁵ A Polícia Militar paulista conta ainda com uma escola de treinamento físico, que o policial frequenta por três meses no início de sua formação – período em que fica afastado de suas atividades –, mas que não desenvolve um treinamento sério e contínuo de condicionamento físico.

³⁶ Diretoria de Apoio Logístico, Diretoria de Assuntos Municipais e Comunitários, Diretoria de Ensino e Instrução, Diretoria de Finanças, Diretoria de Pessoal, Diretoria da Saúde, Diretoria de Sistemas.

comandar o Policiamento de Área do Interior, dividido em doze regiões. Os Batalhões da PM são comandados por tenentes-coronéis e as companhias e pelotões por capitães e tenentes, respectivamente. O Grupo PM, o chamado “destacamento”, por Sargentos.

A maioria dos oficiais da PM tem o ensino superior completo, na medida em que o próprio Curso de Formação de Oficiais, com duração de quatro anos, oferecido pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco é considerado curso superior (3º grau). Para a ascensão além do posto de capitão, são oferecidos cursos de especialização como exigência para a carreira. Atualmente, os oficiais que não possuem curso superior podem ser oficiais antigos na carreira ou provindos da época na qual o curso de formação de Oficiais ainda não tinha se constituído em curso superior, existe ainda a possibilidade de serem praças promovidos à carreira de Oficiais Auxiliares³⁷ (GRAEFF, 2006).

O secretário de segurança pública é quem em tese comanda a polícia. Mas na verdade tanto a PM quanto a Polícia Civil gozam de grande autonomia, pois a extrema descentralização é um obstáculo quase intransponível às diretrizes da cúpula da segurança. O papel da Secretaria de Segurança Pública se resume a pedir recursos e impor a vontade política do governo quando sua credibilidade é abalada. O planejamento das ações e estratégias policiais deveriam ser articuladas pela Secretaria, entretanto, as forças policiais operam em centros de informação, logística e bancos de dados separados (SILVA e GALL, 1999).

Silva e Gall (1999) denominaram “incentivos perversos” os mecanismos estabelecidos por leis e costumes na corporação, os quais desviam recursos e esforços na execução de seus propósitos. A estrutura burocrática e administrativa da PM centraliza as decisões e impõe um tipo de organização extravagante similar ao Exército. No que compete ao policiamento, a maioria dos recursos e a ênfase operacional incide sobre unidades especiais e operações táticas que pouco auxiliam nas tarefas rotineiras de policiamento³⁸. Ainda mais, grande parte da violência letal deriva desses grupos, os quais fechados em brigadas e batalhões consideram-se a própria lei (CHEVIGNY, 2000).

³⁷ Decreto-lei nº. 0031/2001. Dispõe sobre o acesso de subtenentes ao Quadro Auxiliar de Oficiais da Polícia Militar.

³⁸ Por exemplo, ROTA (Rondas Ostensivas Tobias Aguiar), GRADI (Grupo de Repressão a delitos de Intolerância) e Força Tática. Unidades conhecidas por ações repressivas violentas e letais. Ver Human Rights Watch, Força Letal, 2009.

Outro exemplo de incentivo perverso é a aposentadoria precoce de policiais militares. O sistema de aposentadorias absorve cerca de dois quintos da folha orçamentária da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo: para cada dois homens no serviço ativo, há um pensionista. A PM possui 14.000 primeiros-sargentos aposentados e apenas 1.400 na ativa. Dos Coronéis, somente 53 estão trabalhando contra 1.000 pensionistas (SILVA e GALL, 1999).

O caráter militar da polícia perpassa os círculos da instituição, superestimando a disciplina militar em detrimento do respeito aos direitos humanos tanto de policiais quanto de civis (MUNIZ, 1999; 2006). Por isso, muitos dos casos de violência policial são creditados a policiais com comportamentos regulares segundo as regras institucionais. O tipo de estratégia militarizada desenvolvida nos treinamentos, fundamentada na obediência castrense e na repetição incontestada de ordens, cria um ambiente propício a respostas agressivas e manifestações de controle arbitrário contra os cidadãos no policiamento cotidiano (SILVA ALVES, 2004).

O peso do militarismo sobre a persistência de práticas violentas e abusos pela polícia não pode ser desconsiderado, pois socializa valores policiais não-democráticos e na maioria dos casos garante “imunidade” para os policiais acusados. No entanto, se o militarismo concorre para a propensão à violência, só o faz na medida em que é conjugado com uma estrutura burocrático-administrativa deficiente e com o passado ditatorial recente, onde ao arbítrio policial era deliberadamente tolerado.

5.1 As propostas de reforma: práticas violentas, racionalização burocrática e resistências políticas

Não são raras as discussões em torno de reformas nas instituições policiais. Em grande medida, isso se deve ao aumento da sensação de insegurança nas cidades e aos casos de violência policial que alcançam grande visibilidade como, por exemplo, o Massacre de Eldorado dos Carajás (PA)³⁹, Massacre do Carandiru e o caso da Favela Naval em Diadema. Se os casos gritantes de violência em que há participação de policiais chama a atenção do público e da mídia, gerando as discussões, de outro lado, a

³⁹ A desobstrução da rodovia PA-150, na altura de Eldorado dos Carajás, ocupada por integrantes do Movimento Sem Terra, terminou com 19 membros do movimento social mortos por policiais militares. O episódio tornou-se o mais emblemático dos conflitos pela posse de terra e de violência policial.

análise dos números da violência policial no Estado de São Paulo e a permanência de um padrão de alta letalidade de civis em confrontos com a PM justificam as demandas por mudanças nas organizações policiais⁴⁰.

Se existe um esforço por parte de defensores dos direitos humanos, de acadêmicos e de alguns especialistas em segurança pública para que as reformas instituam controles democráticos sobre a polícia – criação de Ouvidorias, fortalecimento do Ministério Público, criação de mecanismos de controle externo e policiamento comunitário –, é possível afirmar que as iniciativas reformistas estão freqüentemente voltadas para o enfrentamento da criminalidade. Embora seja uma meta desejável, recentes estudos contestam a relação direta entre determinadas alterações nas instituições policiais e diminuição da criminalidade, pois as propostas de mudança dependem de complexos arranjos políticos e institucionais, bem como dos mecanismos de controle adotados em cada país (BAYLEY, 2003).

A revisão da literatura sobre mecanismos de controle enfatiza a hipótese de que reais mudanças nas organizações policiais estão diretamente ligadas à criação ou ao fortalecimento de mecanismos de controle externos que possam alterar as práticas violentas da polícia. Nessa perspectiva, iremos demonstrar como têm sido encaminhadas as propostas de reforma das organizações policiais e os argumentos apresentados.

No Brasil, as propostas de reforma focalizam a descentralização das instituições, a desmilitarização, municipalização ou federalização, ou ainda, a fusão entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Contudo, quando a discussão é a melhoria da eficácia policial, não podemos esquecer que a solução encontrada pelos governos estaduais é o aporte de recursos: aquisição de viaturas, armas, equipamentos e aumento de contingente. Essa solução simplista agrada a instituição, que realmente necessita de equipamentos e pessoal e rende capital político para aqueles que estão à frente da segurança pública e do governo. É a política do “mais-do-mesmo”, que atrai visibilidade para a polícia, mas não altera treinamentos, rotinas e o gerenciamento policial, mantendo os padrões de ação e comportamento (SOUZA, 2004).

A relação entre investimentos em segurança pública e redução da criminalidade não tem se mostrado nítida. Silva e Gall (1999) atestam que no ano de 1995 houve uma

⁴⁰ Se em outros estados da federação, a demanda por mudanças pode ser creditada ao aumento da violência e da criminalidade, pelo menos no estado de São Paulo, a taxa de homicídios dolosos registra queda nos últimos dez anos. Por isso, preferimos atribuir os impulsos de mudança à sensação de insegurança e aos casos de violência e criminalidade fortemente explorados pela mídia.

série de investimentos em segurança pública: contratação de contingente, duplicação de salários e compra de equipamentos, entretanto, no período analisado (1994-1998) as taxas de criminalidade prosseguiram em ascensão. Caldeira (2000) demonstra que o aumento do investimento em segurança pública – pessoal, instalações, telecomunicações, equipamentos, viaturas – no Estado de São Paulo de 1983 a 1989 não foi um catalisador para a redução da violência, mas poder-se-ia argumentar que esses investimentos retornam em longo prazo; se isso é verossímil, as taxas de investimento não deveriam estar atreladas às taxas de crime.

Diferentes estratégias de policiamento como a maior presença de policiais em determinadas áreas ou o patrulhamento a pé podem auxiliar na redução da sensação de insegurança, mas apenas transferem o problema para outras localidades. Nas principais cidades norte-americanas, a maior rapidez no atendimento também não afetou os índices de criminalidade e não conferiu credibilidade aos serviços policiais. A população considerava mais importante a prevenção dos problemas que a rápida resposta policial (COSTA, 2004). No tocante à violência policial, essas estratégias somente teriam algum impacto se mudassem as interações entre os policiais e o público.

Como alguns estudos demonstraram, mas principalmente Mingardi (1992), a investigação criminal no Brasil tem um efeito reduzido sobre a criminalidade, pois a solução de crimes depende muito mais da ajuda de informantes e da colaboração de terceiros que da perspicácia dos investigadores da Polícia Civil⁴¹ (COSTA, 2004).

Em linhas gerais, essas estratégias fracassam porque visam a repressão da criminalidade e não a prevenção; além disso, supõe-se numa teoria ainda não demonstrada que a polícia seria capaz de resolver sozinha os problemas da criminalidade (COSTA, 2004).

Também muito discutidas são as reformas na formação e no treinamento dos policiais. Credita-se o mau desempenho da polícia a deficiências na formação e no treinamento e argumenta-se que um melhor preparo seria a solução para a

⁴¹ Basta abrir os jornais para confirmar que a tecnologia para a apuração dos crimes é utilizada somente em casos de maior repercussão em detrimento das dezenas de mortes violentas que ocorrem diariamente no Estado de São Paulo. Outra questão é o quadro de pessoal da Polícia Científica ser extremamente reduzido frente à demanda de crimes e mortes violentas. Consulta recente feita pelo Jornal “O Estado de São Paulo” aos Estados da Federação sobre as condições da Perícia Criminal demonstra que apenas 4 Estados (São Paulo, Bahia, Distrito Federal e Rio Grande do Sul) dispõem de equipamentos essenciais para o trabalho de perícia. A média nacional de resolução de homicídios é de 25%, sendo que em alguns Estados não chega a 5%, caso do Rio de Janeiro. Já nos Estados com os equipamentos básicos supera 60%. **Cidades/Metrópoles (16/08/2010).**

transformação de uma cultura institucional autoritária e do comportamento violento da polícia. Para o antropólogo Kant de Lima (2002) é preciso refletir os limites entre o real despreparo e o mau desempenho a partir de modelos que legitimam as ações violentas. Em outros termos, os policiais podem tanto estar despreparados, como no uso inadequado da arma de fogo, ou mesmo estando cientes de agir incorretamente, fazê-lo deliberadamente. Nesse ângulo, o despreparo pode ser na realidade um “preparo” informado por valores e concepções diferentes – concepção hierárquica jurídica e socialmente excludente do emprego da polícia no Brasil – daqueles que deveriam balizar a ação policial em sociedades democráticas. Então, a questão da formação e treinamento policial revela-se mais complexa. Segundo Neves:

[...] certas expectativas sociais em relação à polícia levam-na a adotar posturas mais repressoras e violentas em relação a certos grupos. Para dizer de forma mais clara, essa postura não leva em conta que a polícia age de acordo com certas diretrizes institucionais, com certas demandas vindas dos que têm o controle do Estado e com certas expectativas de setores da sociedade (NEVES, 2009, p. 77).

Portanto, as transformações não se esgotam na inserção de currículos de formação orientados para os direitos humanos e cidadania. Neves (2009), avaliando sua experiência com a Polícia Militar de Sergipe, comenta que o curso empreendido no Estado visando mudanças na formação com ênfase em direitos humanos e cidadania, na realidade, serviu para colocar em pautar as demandas de policiais que não encontravam um canal institucional para debatê-las. Ainda mais, as discussões revelaram o caráter estratégico dos cursos na ascensão profissional mais do que uma adaptação da polícia aos tempos democráticos.

A hipótese sustentada por Neves é que há uma grande resistência institucional para a implementação de mudanças substanciais na formação dos policiais, justificado pelo receio de perda de controle dessa formação. Por isso, a formação inicial apresenta um caráter meramente formal, sem visão crítica das práticas policiais, pois há a expectativa de que o ofício seja aprendido no dia-dia. A experiência sergipana demonstra que as mudanças na formação têm o objetivo apenas de responder às pressões da sociedade e de centros de pesquisa, legitimando a polícia sem transformar a cultura institucional (NEVES, 2009).

Kant de Lima observa que a formação de novos policiais a curto e médio prazo precisa ser combinada com a “reforma” dos antigos policiais na desconstrução de paradigmas de pensamento e ação. O novo paradigma orientador deve ser de uma

polícia de "proteção comunitária" para todos os segmentos sociais, inclusive os policiais. Nesse enfoque, a polícia deve fazer parte de uma política geral de direitos humanos, caracterizando-se como serviço público para a proteção e defesa da cidadania e fundar sua autoridade na capacidade de administrar conflitos (KANT DE LIMA, 2002).

O treinamento policial deve então dissociar-se da repetição mecânica de procedimentos para buscar a capacidade reflexiva diante das situações que enfrenta, pois lida com o sofrimento humano e pode, ao mesmo tempo, ter que aplicar a força física (MUIR, 1977). Muito é dito sobre a incompatibilidade dos treinamentos nas academias de polícia com a realidade urbana, isso decorre em larga medida do descompasso entre a obediência e execução mecânica de ordens e procedimentos e o bom senso e equilíbrio exigidos do policial no dia-dia (KANT DE LIMA, 2002). Nesse sentido, os policiais militares deveriam ser treinados em técnicas de abordagem enfatizando a negociação e a neutralização específica de conflitos e não técnicas de combate ao inimigo (MUNIZ, 1999; KANT DE LIMA, 2002).

Entendemos que a formação e o treinamento precisam transformar a cultura e a prática institucional. Não podemos negar a importância de uma formação voltada para o respeito aos direitos humanos, todavia seu potencial de transformação se perde em meio a um ambiente institucional hierarquizado que valoriza essas mudanças apenas como uma forma de ascensão profissional e não como maneira de refletir sobre as práticas violentas sedimentadas.

Essas ideias exigem a alteração do processo de seleção e recrutamento para que oficiais e praças tenham a mesma entrada na instituição e oportunidades de ascensão igualitárias ou, pelo menos, que a formação seja universalizada, que os cursos oferecidos obedeçam a critérios de mérito e sejam compatíveis com as funções específicas desempenhadas pelos candidatos (KANT DE LIMA, 2002; NEVES, 2009). Essas são condições indispensáveis para que hierarquia e disciplina estejam fundamentadas por valores democráticos contribuindo e propiciando condições para a reprodução desses mesmos valores no desempenho de suas atividades de policiamento ostensivo (KANT DE LIMA, 2002).

Outras propostas surgiram e ganharam força após a abertura democrática. No final da década de 1990, momento no qual a população cobrou abertamente as autoridades por maior segurança, a falta de soluções no combate à criminalidade e o descompromisso dos governos estaduais – exceção feita a Franco Montoro e Mario

Covas – com políticas de segurança voltadas para o fortalecimento da cidadania fizeram – em par com outros fatores – com que o enfrentamento da criminalidade utilizasse a violência policial, herança do período de exceção, como método preferencial de ação (BICUDO, 2000).

Na transição entre o combate ao inimigo político interno e o combate ao crime convencional, a polícia preservou uma ótica dicotômica do criminoso e do suspeito como amigo/inimigo (MUNIZ, 1999). Esses fatores contribuíram para o surgimento de propostas de desmilitarização da PM e, principalmente, de unificação entre as Polícias Civil e Militar, sem dúvida as duas propostas mais polêmicas. As justificativas dos defensores da estrutura militar de polícia são o peso da tradição histórica, o alto custo da mudança e a existência de outras polícias ostensivas de modelo paramilitar pelo mundo. Esse posicionamento enfatiza a necessidade de modernizar e aperfeiçoar o desenho militar existente (MUNIZ, 1999). Por outro lado, a Polícia Militar argumenta que uma força militar calcada na disciplina e hierarquia seria mais facilmente controlada, pois seria isolada da população e teria espírito de corpo, qualidades indispensáveis para evitar a corrupção e para controlar classes perigosas e desordeiras com policiais oriundos dessas mesmas classes (CALDEIRA, 2000).

As posições contrárias não são unívocas. Silva e Gall (1999) declaram que a sustentação de uma burocracia militar ritualística, a manutenção da rígida disciplina no interior dos quartéis e a extensa cadeia de comando derivada do Exército fundamenta as demandas de uma desmilitarização gradual da Polícia Militar. Dalmo de Abreu Dallari defende que o policiamento ostensivo é atividade preponderantemente civil e que a estrutura militar faz com que a população seja vista como inimiga. Paulo Sérgio Pinheiro considera que a PM uma herança da Ditadura e, portanto, defende sua desmilitarização. Hélio Bicudo se posiciona a favor da unificação das polícias, pois isso poderia diminuir os conflitos existentes entre elas. José Vicente da Silva defende a unificação das polícias, pois entende que isso traria vantagem econômica ao Estado, extinguindo a duplicidade logística, de planejamento e administrativa. Luís Eduardo Soares sustenta que a regulamentação policial deve ser retirada do texto constitucional, passando a ser uma prerrogativa dos Estados a organização da estrutura administrativa da polícia. Dessa forma, cada unidade federativa poderia dispor de efetivos militarizados ou não, considerando o interesse público⁴².

⁴² Posições resumidas na pesquisa de Silva Alves (2004).

Um ponto de vista dissonante é o de Cláudio Beato, pois o pesquisador não acredita que a unificação enseje mudanças significativas. A seu ver, as tarefas de policiamento ostensivo e investigação exigem treinamento diferenciado, reverberam em culturas inter-organizacionais distintas e acrescenta que não há uma delimitação clara entre a manutenção da ordem e a presença da justiça simbólica (BEATO, 1999).

A opinião de Mesquita Neto é que a unificação traria problemas em relação à gestão e ao controle de uma instituição de tal dimensão. Em sua análise, as preocupações da população girariam em torno da eficácia e da violência policial e unificação geraria um monopólio exacerbado da força e dificuldades de controlá-lo externamente. Essencial para Mesquita seria a integração dos sistemas de informação e inteligência no combate ao crime organizado, portanto, os debates deveriam sublinhar a ideia do comando único para as polícias⁴³. Em linhas gerais, essas propostas de desmilitarização e unificação são razoáveis e convergem para a adequação da instituição aos tempos democráticos.

No calor da discussão sobre a transferência da competência para tribunais civis do julgamento de policiais militares em 1997, Mario Covas apresentou em âmbito federal proposta para a junção das atividades de policiamento, mas segundo relato de Caldeira (2000), as polícias de vários estados responderam a essa iniciativa com greves e motins, demonstrando forte resistência corporativa.

A despeito dessas propostas, a democratização das práticas policiais passa por estratégias de segurança pública que se fundamentam por ações preventivas permanentes e instituição de mecanismos de controle da violência policial. Portanto, aponta para a necessária complementaridade entre uma política eficiente de combate ao crime e políticas de redução da ilegalidade, arbitrariedade e violência da polícia. O vértice do problema, de toda forma, reside na necessidade de fazer com que as polícias, no caso brasileiro, a Polícia Militar, reforçassem a passagem do modelo reativo-repressivo-insular para o modelo proativo-preventivo-contato com a população (KAHN, 2002; SOARES, 2000).

A implantação de reformas enfrenta fortes resistências internas traduzidas em *lobbies* policiais nas câmaras legislativas (NEME, 1999; CALDEIRA, 2000). Costa (2008) identifica que o nó górdio das reformas está em efetuar as escolhas corretas levando em consideração as características da sociedade brasileira e do Estado de São

⁴³ *Idem.*

Paulo sob o estado de direito. Reais mudanças, portanto, não dependem da vontade desta ou daquela instância, antes, dependem de arranjos entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias.

O papel da sociedade civil (ONGs, mídia impressa e eletrônica, associações, organizações e grupos de direitos humanos) é exercer pressão por meio de protestos e manifestações que demonstrem seu descontentamento com o desempenho da polícia e a violência de seus agentes. Essa pressão pública, que geralmente ocorre após a mídia relatar casos de violência, tem sido a centelha que reacende os debates sobre a necessidade de reformas na segurança pública. As organizações de direitos humanos nacionais e internacionais contribuem coletando e publicando relatórios, o que aumenta o poder de pressão. Centros de pesquisa e universidades canalizam as pressões em propostas alternativas àquelas comumente implantadas, pois sua importância reside na produção de conhecimentos que permitam refletir as práticas policiais. Costa (2008) assinala que a participação da sociedade civil nas reformas depende do reconhecimento da arena política como espaço legítimo para a articulação de seus interesses e, em contrapartida, do reconhecimento pela sociedade política e pelo governo dessas entidades como interlocutores legítimos.

O papel da sociedade política é equacionar a ingerência partidária no interior das organizações policiais, evitando nomeações políticas para postos de comando e a submissão dos interesses públicos aos interesses partidários. A ingerência política benéfica deve ocorrer por meio da subordinação das políticas e estratégias policiais ao poder político, transformando o último em instância fiscalizadora de normas e condutas. Para Costa, a melhor tradução da relação entre sociedade política e polícia e os anseios de mudança é subordinação política e autonomia administrativa. Finalmente, reformas bem sucedidas devem ser apoiadas internamente, pois são as corporações policiais, em última instância, que irão implementá-las. Cumpre às lideranças policiais legitimar as reformas e evitar que sejam desvirtuadas frente à burocracia e hierarquia dessas instituições, dificuldades já apontadas por Kant de Lima e Paulo Neves. O compromisso verdadeiro dos governantes é imprescindível para livrar a liderança policial das pressões partidárias e estatais, garantido assim a autonomia necessária para levar adiante as mudanças (COSTA, 2008).

Essas reflexões mostram que reformas atreladas à redução da criminalidade com o propósito de angariar capital político têm sobrevida curta porque não estão comprometidas com a alteração do padrão de conduta e comportamento da instituição.

Como não tocam os pontos centrais que geram o comportamento violento da polícia, os problemas retornam após a alternância do comando da polícia ou do governo. Ao mesmo tempo, propostas que visam instituir controles externos ou reforçar os internos sobre a polícia não são atrativas para os políticos, porque não resultam necessariamente em melhoria da performance policial contra a criminalidade, pelo menos a curto prazo. Vontade política, apoio interno e pressão da sociedade civil é uma conjuntura rara de ocorrer, porém quando ocorre deve ser guiada em favor de reformas que tornem as polícias confiáveis e úteis à população, contendo e punindo os abusos e a violência policial.

6 USO DA FORÇA E VIOLÊNCIA POLICIAL

Em sociedades democráticas, o poder coercitivo exercido pela polícia permanece numa tênue linha entre o respeito aos direitos dos cidadãos, a proteção social e o constrangimento por meio da força àqueles que descumprem a lei. É preciso, nesse sentido, traçar os limites entre o uso legítimo e legal da força e o seu uso abusivo, a violência policial. Uma das dificuldades em definir esses limites está no poder discricionário – margem de liberdade conferida pela lei ao agente público para o cumprimento de seu dever, dentro dos limites legais –, e na ausência de regras e objetivos claros que norteiem o trabalho policial, fatores que dificultam uma delimitação do *quantum* de força necessária para a resolução de determinados problemas.

A complexidade da questão pode ser observada no debate teórico internacional sobre o uso da força. Nesse contexto, Adams (1999) compilou as definições essenciais: a) **uso da força**: principal, mas não o único meio de ação da polícia. O uso da força varia desde a presença física do policial, comandos de voz, força física, uso de armas não-letais até o porte, disposição e/ ou disparo de arma de fogo⁴⁴; b) **uso excessivo da força**: uso freqüente e repetitivo da força, mesmo sendo desnecessário, embora legal e legítimo; c) **uso de força excessiva**: (violência ou brutalidade policial), quando o policial intencionalmente, usa força acima dos limites impostos para causar dano físico ou psíquico, de forma consciente ou quando o policial não está preparado para lidar com a situação e usa força máxima ou desnecessária (ADAMS, 1999, grifo meu). Nessas definições, a força letal estaria incluída no “uso de força excessiva.

A literatura internacional, principalmente a norte-americana, debruçou-se sobre o tema no início da década de 1970. Nesse período, surgiram as primeiras preocupações com o uso repetido e freqüente da força em confrontos policiais. A distinção entre o contexto brasileiro e o internacional é que no primeiro as preocupações são com os homicídios em ações policiais, já no segundo, as mortes de civis e policiais são ocorrências extraordinárias, portanto, as preocupações se dirigem para uma gama de atitudes e comportamentos que podem configurar “uso excessivo da força” e “uso de força excessiva”, sem maior atenção para a força letal:

⁴⁴ Consultar também Skolnick e Fyfe (1993).

Vale ressaltar que o uso da força letal pela polícia dos EUA não é tão comum como o público internacional pode pensar ao assistir a filmes ou séries de televisão americanos, nas cidades com mais de 500 mil habitantes, 0,5 pessoa por 10.000 habitantes é morta pela polícia por ano (BOBB, 2000).

Essa afirmação de Merrick Bob, conselheiro do Departamento de Polícia de Los Angeles, elucida a razão das definições de uso da força no contexto internacional, pautarem-se pelo cuidado em diferenciar seus níveis de uso.

Retomando a questão das pesquisas, elas ganharam fôlego a partir da década de 1980, mas ainda eram raras. A maioria delas ocorreu nos Estados Unidos e apenas uma foi realizada no Canadá. Em outros países essas pesquisas eram acessórias a outras que estudavam o poder discricionário da polícia, racismo e corrupção, como na Inglaterra, França, Canadá e Austrália. As investigações concluíram que os departamentos policiais americanos ainda estavam iniciando os registros de incidentes com uso excessivo da força e sobre o envolvimento freqüente de policiais em ocorrências com disparo de arma de fogo. Isso prejudicava o desenvolvimento de estratégias de prevenção.

Em 1991, um incidente ocorrido em Los Angeles chamou a atenção para a Polícia e para questões envolvendo o uso da força. Três policiais do LAPD (*Los Angeles Police Department*) foram filmados espancando o taxista negro Rodney King, acusado de dirigir em alta velocidade. Na verdade, 23 policiais responderam pelo ocorrido: quatro estavam diretamente envolvidos com o uso excessivo de força, dois policiais acompanhavam a ocorrência de helicóptero, dez policiais testemunharam partes do espancamento e quatro policiais uniformizados de outras agências de *law enforcement* estavam presentes. Um ano mais tarde, os quatro oficiais diretamente envolvidos foram julgados e absolvidos das acusações e o que se viu a seguir foi uma onda de protestos e violência que duraram três dias com saques, depredações, incêndios, a morte de 58 pessoas e outras 2.000 feridas, além de um prejuízo de 1 bilhão de dólares (SKOLNICK e FYFE, 1993).

O episódio de King repercutiu mundialmente, estimulando políticas de contenção de condutas policiais desviantes e estudos mais próximos da realidade com relação ao uso da força. A partir de 1992, por exemplo, o Procurador Geral da Justiça de *New Jersey* estabeleceu que “todos os policiais seriam obrigados a relatar e todas as agências de polícia devem coletar informações sobre incidentes envolvendo o uso da força”. Os pesquisadores, por sua vez, indicaram a necessidade da construção de um banco de dados nacional, onde as informações poderiam ser tratadas e monitoradas

(SKOLNICK e FYFE, 1993). O resultado dessas pesquisas e iniciativas teve como consequência o *Crime Act* de 1994, segundo Adams:

The Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994 mirrored congressional concern about excessive force by authorizing the Civil Rights Division of the U.S. Department of Justice (DOJ) to initiate civil actions against police agencies when, among other conduct, their use of force reaches a level constituting a pattern or practice depriving individuals of their rights. DOJ exercised that authority when, for example, it determined that an urban police department engaged in such conduct and negotiated a consent decree that put in place a broad set of reforms, including an agreement by the department to document its use of force and to implement an early warning system to detect possible abuses (ADAMS, 1999, p. 2).

Buscou-se não somente consolidar uma supervisão sobre o uso da força como também foram criados novos mecanismos de controle externo sobre a polícia: *Office of the Inspector General of the City of Los Angeles*, instância que recebe e monitora denúncias do público contra a polícia, faz a revisão de ocorrências policiais com disparo de arma de fogo, uso excessivo de força e morte e, a partir disso, analisa as tendências na área de controle da força, tem a prerrogativa de conduzir investigações próprias e acompanhar e dar credibilidade ao trabalho do controle interno (*Internal Affairs*). O *Special Counsel for the Los Angeles County Sheriff's Department* dedica-se ao acompanhamento sistemático do uso da força pela polícia e recomenda alterações nos padrões de comportamento, procedimentos e políticas policiais. O consultor acessa livremente todas as informações que a polícia possui por meio de uma senha que permite a entrada em qualquer computador do condado de *Los Angeles* (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

Esses debates chegaram ao Brasil em meados da década de 1990, por meio de documentos da ONU e de recomendações de órgãos internacionais sobre o uso da força. Recentemente tal preocupação traduziu-se no lançamento de um Caderno sobre o Uso progressivo da força⁴⁵. Analisaremos o conteúdo dessas propostas no capítulo seguinte.

⁴⁵ CADERNOS TEMÁTICOS DA CONSEG. **Uso progressivo da força**: dilemas e desafios. Nº 5, Ano 1, Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

6.1 Buscando uma equação entre uso da força e proteção aos direitos dos cidadãos: Código de Conduta e Princípios Básicos sobre o uso da Força e Armas de Fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei (ONU)

Nas sociedades democráticas cabe à polícia solucionar conflitos com a possibilidade de recorrer à força, observando procedimentos legais, o respeito aos direitos dos cidadãos e o estrito cumprimento do dever. No entanto, essa tarefa é desenvolvida em um cenário inconstante, onde decisões importantes devem ser tomadas rapidamente e, ao mesmo tempo, o policial precisa proteger sua vida e o público (STOTANI, 2009). Portanto, decisões que envolvam o uso da força, armas de fogo e a vida dos cidadãos devem estar cercadas de preocupações, técnicas, procedimentos e formas de avaliação e responsabilização. Os documentos descritos e analisados abaixo trazem as primeiras diretrizes sobre o uso da força dentro de parâmetros legais e legítimos, com influência principalmente para os países da América Latina.

No ano de 1979, a Assembléia Geral da ONU adotou o Código de Conduta para os Funcionários responsáveis pela aplicação da Lei⁴⁶ – doravante denominado CCFAL. Esse código começou a preencher necessidades de regulação e emprego do uso da força. Seu conteúdo chama a atenção para o respeito às leis e à dignidade da pessoa humana, o sigilo das informações no cumprimento do dever, intolerância a atos de tortura, direito a cuidados médicos para pessoas detidas ou tuteladas, controle da atividade policial em resposta aos anseios das comunidades e responsabilização dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei⁴⁷.

Para nosso interesse de pesquisa, daremos atenção ao artigo 3º do CCFAL que dispõe: “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever”. Neste artigo, esboçam-se as primeiras orientações sobre o uso da força.

Em primeiro lugar, deve ser *necessário* usar a força, apesar de policiais terem autorização para usá-la em toda ação policial. Os policiais que tiverem a necessidade de usar a força em determinadas situações, devem fazê-lo de maneira razoável e

⁴⁶ **Código de Conduta para os Funcionários responsáveis pela aplicação da lei.** ONU, 1979

⁴⁷ *Ibidem.* A expressão “funcionários responsáveis pela aplicação da lei” inclui todos os agentes da lei, quer nomeados, quer eleitos, que exerçam poderes de polícia, especialmente poderes de prisão ou detenção (Código de conduta para funcionários responsáveis pela aplicação da lei, 1979). Aqui, podemos chamar esses funcionários de policiais (nota do documento).

proporcional às circunstâncias⁴⁸. O recurso à força pode ser acessado a fim de prevenir crimes e deter legalmente criminosos e suspeitos. Não devem ser permitidos usos fora desse contexto. Na alínea “c” deste terceiro artigo⁴⁹:

O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema. Devem fazer-se todos os esforços no sentido de excluir a utilização de armas de fogo, especialmente contra as crianças. Em geral, não deverão utilizar-se armas de fogo, exceto quando um suspeito ofereça resistência armada, ou quando, de qualquer forma coloque em perigo vidas alheias e não haja suficientes medidas menos extremas para dominá-lo ou detê-lo. Cada vez que uma arma de fogo for disparada, deverá informar-se prontamente as autoridades competentes.

A arma de fogo é o último recurso a ser utilizado como forma de obter obediência ou dominação e devem ser empregadas em casos extremos, situações bem determinadas em que haja resistência armada e perigo para vidas alheias. Seu uso somente deve ser permitido quando outras medidas de negociação e “uso da força” disponíveis ao policial tiverem se esgotado; sempre que houver disparo de arma de fogo, o fato deve ser informado às autoridades competentes. No mínimo, essa exigência levaria a um maior critério no uso da arma de fogo, pois o registro de disparos poderia servir para identificar polícias que usam excessivamente a arma de fogo e subsidiar políticas de controle de disparos e uso da arma de fogo.

Importante passo em direção à nitidez de parâmetros para o uso da força foi dado em 1990 no 8º Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes⁵⁰. Nesse congresso foram discutidos e elaborados Princípios Básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei – doravante citado pelo acrônimo PBUFAF. As resoluções do PBUFAF trataram de temas mais específicos referentes ao uso da força e da arma de fogo aos quais a CCFAL apenas fazia breves referências. A intenção do documento foi fomentar políticas regionais, nacionais e internacionais sobre o uso da força em consonância com o respeito à legalidade e à proporcionalidade da ação enfrentada pelo policial. São diretrizes amplas que devem ser adotadas levando-se em conta a legislação e as características políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país e região⁵¹:

i) instruir os governos a oferecer treinamento e equipar os policiais com amplo espectro de armas que confirmam gradação ao uso da força;

⁴⁸ Bittner (2003) já fazia essas observações.

⁴⁹ O CCFAL possui alíneas com comentários sobre os artigos.

⁵⁰ Realizado no mês de agosto. Havana, Cuba.

⁵¹ A PBUFAF ratificou a CCFAL e sugeriu novas diretrizes.

ii) Apoiar o desenvolvimento e o uso de armas e munições não-letais, buscando com isso a diminuição de ocorrências de ferimentos graves e mortes em ações policiais;

iii) Incrementar o uso de equipamentos de legítima defesa como escudos, capacetes, coletes à prova de bala com o intuito de minimizar o uso de armas de qualquer espécie.

iv) quando o uso da arma de fogo for estritamente necessário, devem ser observadas as seguintes distinções: a) exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado e b) minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana.

O primeiro item faz menção às armas não-letais, que na época do lançamento do PBUFAF ainda eram pouco conhecidas no Brasil. Outro ponto é a ênfase no treinamento, já que não basta aparelhar os policiais com armas não-letais se o seu uso for deficiente e se o treinamento não for adequado, em razão de que armas não-letais também podem matar (SKOLNICK e FYFE, 1993). O segundo item se relaciona ao primeiro e diz respeito à produção de armas e à realização de pesquisas nas quais se poderia verificar a efetividade do emprego de armas não-letais e as circunstâncias adequadas para o seu uso bem como as inadequadas⁵². O terceiro item procura identificar equipamentos que protejam a vida do policial e, simultaneamente, causem os menores danos possíveis a suspeitos e criminosos. O último item versa sobre as condições em que, sendo inevitável, a arma de fogo deveria ser usada, dos quais destaca: moderação, proporcionalidade, objetivo legítimo e minimização de danos. Essas informações fazem relação direta ao chamado *continuum of force*⁵³ ou gradação do uso força.

O uso da força compreende desde a presença do policial, seu comando de voz, cassetetes, *sprays* de pimenta, munição não-letal, etc., até o uso da arma de fogo, que deve ser proporcional com a gravidade da infração e com o objetivo buscado. Cessado ou minimizado o risco da ação (suspeito ou criminoso dominado, algemado), o uso da força deve cessar ou diminuir ou em caso contrário, aumentar. O policial deve, no curso

⁵² Muito se discute sobre o uso de armas de fogo em lugares fechados como shoppings e bancos, por exemplo.

⁵³ Numa crítica ao termo “progressivo”, Xavier (2009) o considera inadequado por prever um uso de força crescente.

da intervenção, em primeiro lugar, proteger o público e a si mesmo, em segundo lugar, estender essa proteção de forma qualificada ao delinqüente⁵⁴. Mais especificamente:

Princípio Básico nº 9: Os responsáveis pela aplicação da lei **não** usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremados revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida (grifo meu).

Ainda em relação ao emprego de armas, os policiais devem identificar-se como tais e declarar prévia e claramente a intenção de recorrer ao uso de armas de fogo. Esse procedimento deve levar em conta o tempo suficiente para que o aviso seja assimilado. Tal medida de alerta deve ser adotada em casos que não representem risco indevido para policiais e cidadãos.

Analisando o princípio nº 9, Xavier esclarece as terminologias empregadas no PBUFAF, com o objetivo de guiar as ações dos agentes de segurança pública. O impacto do trabalho policial na qualidade de vida dos cidadãos é tão importante que as terminologias que orientam sua atividade devem ser bem embasadas, diz Xavier. Dessa forma, analisa o termo “usar” presente no documento da ONU. Questiona se o termo pode ser compreendido como “disparar” arma de fogo e pretende colocá-lo no contexto operacional:

O Dicionário da Língua Portuguesa Aurélio Buarque de Holanda Ferreira e o Dicionário Eletrônico Michaelis definem a palavra “usar” como fazer uso de, empregar e utilizar, dentre outras definições que não se adéquam a realidade operacional. A tradução do verbo “usar” para inglês é “*to use*” e para o espanhol é “*emplear*”. Ao ampliar os significados do verbo “usar” para o contexto policial, verifica-se que, quando o EAL⁵⁵ saca ou até mesmo aponta sua arma para um indivíduo está efetivamente “usando” sua arma de fogo sem, contudo, efetuar disparos. Estas ações são de **caráter dissuasivo**, bastante comuns no cotidiano policial e até recomendáveis em muitos casos. Desta forma pode-se afirmar que o EAL **usou** (mas não disparou) a arma de fogo para dissuadir o autor (2009, p. 31, grifos do autor).

Xavier conclui que usar a arma de fogo não necessariamente corresponde a dispará-la. No contexto operacional, usar a arma, no sentido dissuasivo, faz parte da gradação de força empregada pelo policial. Xavier propõe duas dimensões do uso de armas de fogo: o caráter *dissuasivo* (sacar, empunhar a arma, apontá-la, etc.) e o caráter *efetivo* (dispará-la).

⁵⁴ Para uma análise mais detalhada, consultar Skolnick e Fyfe (1993).

⁵⁵ EAL. Encarregado pela aplicação da lei.

Quando o policial precisa defender-se de forma legítima, conclui-se que pode fazer uso da arma de forma efetiva, em casos de risco de morte ou ferimentos graves. Na situação de evitar o cometimento de crime grave envolvendo ameaça à vida, o policial pode empregar a arma de maneira dissuasiva/efetiva contra o infrator. Ao efetuar a prisão de alguém que oferece resistência à autoridade e represente risco de vida a ele e a outras pessoas, o policial deve usar sua arma de forma dissuasiva (XAVIER, 2009). Reforçamos que ainda que a avaliação e a percepção do policial com relação à situação enfrentada devem observar parâmetros de legalidade, proporcionalidade, moderação e oportunidade (CANO, 2007).

As recomendações da ONU sobre o que deve ser incorporado aos regulamentos e normas sobre o uso de armas de fogo giram em torno de algumas questões principais:

- i) especificar em quais condições os policiais estão autorizados a portar armas e determinar o tipo de arma e munição permitidas;
- ii) detalhar quais situações exigiriam o uso de armas de fogo e enfatizar o seu uso com o mínimo de danos;
- iii) proibir o uso de armas que ofereçam riscos ou que causem ferimentos injustificáveis; o controle da venda, distribuição e armazenamento de armas de fogo e a instauração de procedimentos que tornem efetivamente os policiais responsáveis por suas armas e munições;
- iv) providenciar formas de avisar o infrator, previamente, do disparo de armas de fogo, quando adequado;
- v) implementar um sistema de comunicação, que noticie aos superiores qualquer uso de armas de fogo no exercício do trabalho policial.

Algumas dessas recomendações podem ser lidas como formas de *accountability*. Cabe fazer alguns breves comentários acerca dos tópicos da ONU relacionando-os às formas de controle de armas de fogo na PM paulista. Os policiais militares recebem da corporação uma arma “oficial” que pode ser um revólver calibre 38 ou uma pistola .40, sendo que a definição da arma a ser recebida depende da disponibilidade e de uma lista classificada pela antiguidade do policial. Caso a arma seja um revólver calibre 38, os policiais recebem 25 projéteis por ano; em se tratando de pistola .40, o policial recebe anualmente a “carga” de 35 projéteis. Ponto a ser destacado é o fato de os policiais poderem adquirir uma segunda arma, com recursos próprios.

Durante o serviço, os policiais estão autorizados a portar as duas armas. O controle dessas armas ocorre somente quando há ocorrências com disparos, momento

em que um oficial supervisor é avisado e parte para o local recolher as armas para que sejam periciadas⁵⁶. No entanto, se essa ocorrência com disparo de armas de fogo não é registrada ou permanece desconhecida do Comando, o que significa não ser noticiada pelo sistema de comunicação da PM, não há controle das armas. Igualmente, quando o policial inicia ou retorna de seu turno de trabalho não há verificação da arma: se tiros foram deflagrados ou se há munição faltando. Em relação ao uso de armas não-letais, todo o policial recém formado na Escola de Soldados recebe colete balístico, cassetete e espargidor de gás pimenta. O poder de parada⁵⁷ das armas mais usadas pelos policiais (38 e .40) é respectivamente 72% e 93%, salientando que a maioria das armas da PMESP hoje é .40⁵⁸. Isso indica que houve uma preocupação em substituir armas mais letais, como o revólver calibre 38, por armas com um poder de parada maior como é a pistola .40.

O sistema de comunicações da PM funciona com base nas informações passadas pelos policiais, o que pode dificultar ou encobrir possíveis disparos de arma de fogo, tanto para mascarar abusos e erros como para evitar investigações internas. Não podemos negar que há avanços, pois as armas escolhidas para o policiamento têm maior poder de parada, o que demonstra a intenção de preservar vidas. Por outro lado, as formas de controle dessas armas permanecem deficientes, visto que o disparo de armas de fogo pode ser facilmente dissimulado pela não-comunicação da ocorrência ou pela recarga da arma com outra munição⁵⁹. Quanto ao treinamento com arma de fogo, a polícia utiliza técnicas de tiro defensivo – maior número de pontos conferidos a tiros em áreas não-letais –, dando ênfase a um treinamento reflexivo, privilegiando a reação compatível e comedida do policial frente às diversas situações enfrentadas⁶⁰.

Entretanto, é preciso ponderar que as recomendações da ONU e as mudanças implantadas pela Polícia Militar exigem alterações na formação, treinamento constante

⁵⁶ O local do crime deve ser examinado pela Polícia Científica. O oficial apenas recolhe a arma do policial e faz perguntas sobre o evento. Neste ponto, agradeço especialmente a contribuição do soldado/PM lotado na região do ABC paulista, que nos deu informações preciosas sobre o controle das armas.

⁵⁷ O “poder de parada” é a capacidade de 1 (um) projétil disparado por uma arma interromper uma ação ofensiva, neutralizando o oponente ou agressor. O resultado “morte” pode ocorrer, mas a intenção principal é incapacitar o oponente de realizar a ação.

⁵⁸ Segundo tabela elaborada pelo FBI/USA: grau de incapacitação das armas. Tabela de Marshall e Sanow.

⁵⁹ Isso pode ocorrer, pois apesar de não haver averiguação na Unidade ou Batalhão onde o policial serve, pode acontecer de os policiais encontrarem com a patrulha da Corregedoria, que aí procede a verificação da arma.

⁶⁰ Método Giraldi. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência. **Pesquisa direitos humanos e democracia: propostas de intervenção na formação de profissionais do Judiciário, do Ministério Público no Estado de São Paulo, Brasil.** Relatório Final, São Paulo, 1998.

e avaliações periódicas de policiais e procedimentos. Em linhas gerais, a seleção dos profissionais de segurança pública deve ser criteriosa e compatível com as qualidades morais, psicológicas e físicas exigidas pela profissão (STORANI, 2009). Além disso, precisam proporcionar ao profissional que aplica a lei conhecimento amplo em direitos humanos e ética profissional.

O segundo documento da ONU é significativo porque é o primeiro a traçar diretrizes claras e específicas sobre o uso da força, especialmente sobre o uso de armas de fogo. O texto cita o termo armas-não-letais, orientação que passou a estar presente na maioria dos debates sobre a minimização de danos no trabalho policial. Não obstante, o texto faz recomendações preliminares a práticas de *accountability* como a prática de informar aos superiores sempre que houver disparo de armas de fogo, tornar o policial responsável por sua arma e, principalmente, relatar casos de morte e ferimentos graves.

Afora esses documentos, que tem o valor de terem iniciado as discussões, alguns modelos de uso da força têm se voltado para a praticidade e para o uso desse recurso no cotidiano. Por meio de estudos iniciados na década de 1980, desenvolveu-se um método para o uso da força freqüentemente denominado *continuum of force*, com especial destaque para o trabalho de Skolnick e Fyfe (1993). No Brasil, o modelo FLETC (*Federal Law Enforcement Training Center*) de uso da força desenvolvido pela Universidade de *Illinois* tem sido referenciado pela literatura especializada no assunto⁶¹ (MUNIZ, 1999; HAGEN, 2005; XAVIER, 2009), além de ser referência nos treinamentos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (BLANCO, 1997).

O modelo FLETC compõe-se de degraus ou níveis no qual a força é solicitada de acordo com a situação e, dessa forma, situa cinco níveis de percepção e suas respectivas alternativas do uso da força legal. O nível I – indivíduo de atitude submissa (cooperativa) – envolve o recurso do policial a comandos verbais, sua presença física e habilidade comunicativa; O nível II – resistência passiva do indivíduo – diante da resistência do indivíduo às ordens do policial, entretanto, sem apresentar reação física, o policial deve responder com o uso de táticas psicológicas conjugadas ou não com o uso da força.

O chamado controle de contato envolve o posicionamento dos policiais em relação ao indivíduo e o contato físico com as mãos, por exemplo. O nível III – atitude de resistência ativa – nesse nível o policial pode lançar mão de táticas de submissão. O

⁶¹ Consultar anexo.

indivíduo resiste usando a força, mas não diretamente contra o policial. Dessa forma, o policial deve empregar força suficiente para superar a resistência do indivíduo, estando sempre atento a sinais de aumento da agressividade por parte dele. Aqui o policial tem a alternativa do emprego de técnicas de condução, aplicação de pressão em pontos sensíveis, armas químicas não-letais e chaves de articulação.

O nível IV – Agressão, ameaça física – Há possibilidade de o indivíduo infligir ferimentos ao policial e a outras pessoas no local. Assim, o policial deve utilizar procedimentos táticos defensivo-reativos com base na força. O controle da situação pode exigir o uso de armas não-letais bem como de conhecimentos de defesa pessoal.

O nível V – atitude agressiva, grave ameaça física, risco de morte – nesse estágio o policial, percebendo o risco iminente de um atentado grave contra sua vida e de outras pessoas, deve agir de forma a cessar imediatamente a situação de perigo utilizando para isso, se preciso, o recurso à arma de fogo e a força letal.

É de suma importância ressaltar que o uso dessas técnicas deve ser condizente com a percepção do policial sobre o risco da ação do indivíduo. Os níveis não são necessariamente progressivos, sendo que a força pode ser utilizada de modo que se chegue ao nível I (cooperação). Há de se ter em consideração que esses procedimentos foram concebidos tendo como referencial um policial razoável (*reasonable officer*), treinado adequadamente e em condições físicas e emocionais satisfatórias para o desempenho de sua função. Isso significa que essas técnicas dependem da reestruturação do treinamento e de ensino continuado, sem os quais o policial pode recorrer de forma atabalhoada à arma de fogo.

Percebe-se que policiais sem treinamento apropriado para exercer suas funções tendem a usar a arma de fogo ao primeiro sinal de resistência, pois não têm condições (físicas, psicológicas, funcionais) de dispor de outros meios para obter o controle da situação (MUNIZ, DINIZ e PROENÇA JR, 1999). O trabalho policial também necessita de superioridade numérica e recursos materiais disponíveis. A segurança e o desempenho dependem das condições de solicitar reforços, de ter acesso a meios de comunicação (rádio ou telefone), de equipamentos de proteção (coletes balísticos, escudos, capacetes), e de efetivo disponível para deslocamento até o local da ocorrência.

O treinamento do policial visa, antes de tudo, que ele possa usar a força como um agente do Estado em busca de “proteção social”, portanto, é de extrema importância o domínio pleno dos conhecimentos necessários ao desempenho de sua atividade, bem como uma atitude psicológica adequada para situações de ação, de forma que o policial

não se deixe guiar por seus sentimentos de raiva ou medo (HAGEN, 2005; STORANI, 2009).

Estudos norte-americanos chamaram a atenção de que as armas não-letais – o próprio corpo do policial, viaturas, cassetetes, bastões e armas de fogo não-letais – podem igualmente causar mortes quando usados de forma inadequada e excessiva (SKOLNICK e FYFE, 1993). Dessa forma, é preciso treinamento que atenuie os impulsos do policial para que ele tenha condições de respeitar a proporcionalidade da situação a ser enfrentada.

Ponderando as propostas presentes nos documentos da ONU, entendemos que o primeiro documento (CCFAL) fazia tímidas recomendações sobre o uso da força e se concentrava mais no uso de armas de fogo; o segundo documento (PBUFAF), que ratificou o primeiro, incorpora essas questões e trata mais diretamente de prestações de contas, evidenciando a influência destas no comportamento do policial. Notamos que desde a década de 1990 existe uma preocupação, traduzida em documentos, sobre o controle do uso da força na atividade policial. De início, o debate se concentrava na moderação do uso de armas de fogo, pois sua utilização era mais visível e facilitava a avaliação do uso desnecessário ou excessivo da força.

Apesar da existência desses e de outros documentos, diretrizes e recomendações, o uso da força ainda não está vinculado às legislações brasileiras. Isso quer dizer que na Lei Orgânica que regula as polícias no Estado de São Paulo não há menções sobre como usar a força, seu controle e mesmo a palavra “força” não é mencionada. Treinamentos baseados em usos gradativos da força podem estar presentes em manuais e treinamentos como é o caso do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, entretanto, juridicamente não há fundamentos claros para considerar se o uso da força foi excessivo ou desnecessário, o que dificulta a punição de policiais.

Em São Paulo, o manual M-19 da Polícia Militar instrui o uso de armas de fogo, que está baseada em métodos de tiro defensivo (Método Giraldi) com a finalidade de neutralizar a ação violenta e preservar a vida. Para tanto, o disparo de arma de fogo deve ser medida extrema, orientada pela lei e em defesa da sociedade, sendo que a morte do opositor não está entre os objetivos da polícia.

Segundo Xavier (2009), não obstante a existência dessas normas e a intenção da ONU em disseminá-las como boas práticas para os países, os documentos supracitados possuem apenas caráter informativo e consultivo para a elaboração de manuais e

procedimentos de ação. Carecem de súmula vinculante para que sejam incorporadas na legislação nacional que trata de instituições policiais.

As questões referentes ao uso da força e violência policial são complexas e variam de sociedade para sociedade, assim, é preciso considerar as diversas origens atribuídas a esse tipo de violência. Como veremos adiante, não é simples traçar limites entre o uso da força legal, legítimo e normal do uso excessivo e desnecessário.

6.2 Abordagens teóricas sobre a violência policial

Para procedermos a uma pesquisa sobre mecanismos de controle da violência policial é preciso delimitar os limites entre o uso legal da força e a violência policial. A indistinção desse limite é prejudicial aos agentes da segurança pública, pois ficam pressionados a tomar decisões rápidas em cenários de incerteza e risco sem contar com orientações claras sobre as ocasiões em que a força deve ser autorizada ou contida (DINIZ, MUNIZ e PROENÇA JR, 1999).

A violência policial é particularmente grave em democracias emergentes como a brasileira, pois associada à imensa desigualdade social, política e econômica colabora para desestabilizar governos e regimes democráticos. Não obstante, os casos de violência policial, ainda que isolados, geram sentimentos de descontrole e insegurança que retroalimentam outros tipos de violência. Nesse cenário, a impunidade de policiais envolvidos em casos de violência é um sinal claro das graves deficiências de organização e funcionamento das polícias (MESQUITA NETO, 1999).

A correta apreciação dos limites entre o uso da força (legal, legítimo) e a violência policial é necessária, mas não é uma tarefa simples. Gabaldón (2009) assinala que além de o enquadramento do uso da força observar parâmetros de legalidade/ilegalidade, ainda pode ser desproporcional e sofrer influência da visibilidade do emprego da força, da cobertura midiática, do poder de reclamação das pessoas afetadas e da importância dada pela sociedade à violência policial.

No mesmo sentido, Mesquita Neto (1999) operou ampla revisão das definições internacionais e não encontrou um critério unívoco para a classificação das ações policiais como violentas. Segundo o autor, há pelo menos quatro abordagens teóricas que tratam da violência policial. A primeira, *jurídica*, distingue uso da força e violência

policial com fundamento na *legalidade*. Essa interpretação não contempla os casos em que há uso excessivo ou desnecessário de violência, embora legal.

A segunda, *política ou sociológica*, além de considerar o caráter legal do uso da força, considera também a legitimidade, podendo considerar que o uso da força respeitou a lei, mas foi ilegítimo. Trata-se, por exemplo, da repressão de movimentos sociais, grevistas ou de manifestações populares. Como a legitimidade do exercício da autoridade estatal resulta de uma construção social derivada de valores e crenças, a violência contra certos grupos pode ser admitida e, no limite, até justificada (COSTA, 2004). A terceira, *jornalística*, considera violência policial não somente os usos ilegais e ilegítimos da força, mas também os usos escandalosos, chocantes e anormais de força física contra os indivíduos. Essa concepção depende da posição social daquele que avalia o caso.

Por último, a abordagem *profissional* considera violência policial, além do uso ilegal, ilegítimo ou irregular da força, “o uso de mais força física do que um policial altamente competente consideraria necessário em uma determinada situação”. Essa definição derivada da análise de Carl Klocars (1996) ressalta que não obstante o uso da força seja legal, legítimo e regular, a violência pode se manifestar *no uso de mais força* do que o necessário por um policial devidamente treinado (MESQUITA NETO, 1999, p. 134). A interpretação profissional reforça a necessidade de estabelecer padrões de ação e conduta profissionais, o que envolve treinamento, aprimoramento e organização das polícias. A ideia presente nessa interpretação é de que antes de impor punições aos policiais envolvidos em ações violentas, deve-se refletir sobre as necessidades da formação e do aperfeiçoamento profissional. Dessa maneira, a procura por padrões profissionais da atividade não geraria reação negativa automática por parte dos policiais (MESQUITA NETO, 1999). Entretanto, essa abordagem pode contribuir para o isolamento dos policiais do restante da sociedade, reproduzindo em seu trabalho valores e crenças díspares daqueles almejados pelo conjunto social. Em outras palavras, a avaliação das ações pelas corporações pode manter padrões de ação violenta aceitos no interior da organização. Apesar de necessária, a auto-regulação profissional deve ser cercada de precauções (COSTA, 2004).

Destacamos que há práticas de controle mais eficientes no trato desta ou daquela tipologia de violência policial, mas que essas práticas concorrem para os mesmos objetivos: responsabilização da polícia, revisão de procedimentos e, principalmente,

maior profissionalização da instituição (MESQUITA NETO, 1999), propósitos indissociados do respeito ao regime democrático de direito.

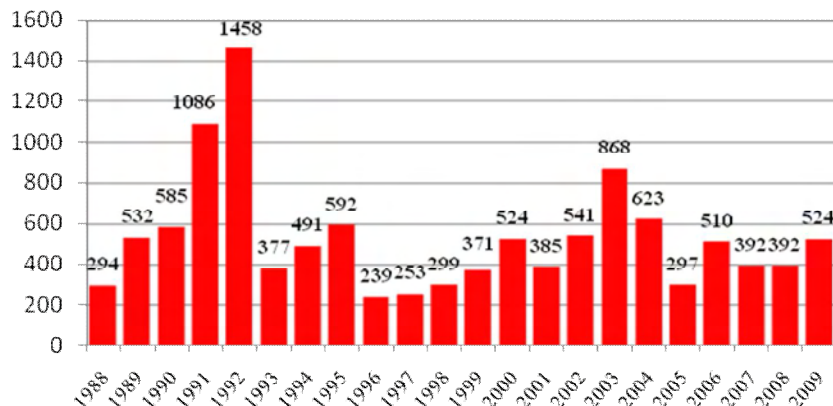
6.3 Os encontros letais da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Em se tratando de dados e informações na área de segurança pública ou, especificamente, sobre mortes em confrontos com a polícia não existem dados totalmente confiáveis, pois as estatísticas têm papel destacado na produção de verdades que informam as tomadas de decisão governamental e modelam as instituições de justiça criminal (LIMA, 2005). As estatísticas convertem situações e conceitos abstratos em números, apropriados para validar discursos em favor da transparência ou reforçar segredos institucionais, constituindo e informando técnicas de poder disciplinar e capital político (FOUCAULT, 2007). Apesar das disputas em torno dos números, estes apontam para a persistência da alta letalidade da Polícia Militar na democracia, entretanto, é mais importante apurar em que circunstâncias essas mortes têm ocorrido, pois a polícia possui o respaldo legal para usar a força física, inclusive a força letal.

Observamos no gráfico abaixo, após a abertura democrática, que a expectativa de redução da violência policial não se refletiu em dados concretos. No Estado de São Paulo, entre 1990 a 2000, foram mortas 10.740 pessoas apenas pela Polícia Militar. No mesmo período, as mortes causadas pela Polícia Civil somaram 255, número incrivelmente inferior ao da PM, refletindo as diferenças de efetivo e sua característica de policiamento investigativo⁶². Igualmente, é preciso considerar que os números oficiais contabilizam apenas as mortes qualificadas como “resistência seguida de morte”, o que sugere que os números poderiam ser ainda mais elevados:

⁶² Estima-se o efetivo da PC em cerca de 32.400 policiais, segundo a SESVESP (2010). À Polícia Civil frequentemente são atribuídos casos de tortura para a obtenção de confissão. Mingardi argumenta que “a necessidade de descobrir a verdade por meio da confissão torna-se responsável pelo uso socialmente legitimado da tortura como uma técnica de investigação” (1986, p. 154). Kant de Lima (1986 *apud* Caldeira, 2000), por sua vez, afirma que o sucesso da investigação depende, certamente, das práticas de tortura enraizadas na instituição.

Figura 1: Número de pessoas mortas em confrontos com a Polícia Militar, 1990-2009.



Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e Secretaria de Segurança Pública/SP

Percebe-se, após a promulgação da Constituição Federal, que o número de mortes causadas pela Polícia Militar praticamente triplicou. Em 1991, a Polícia Militar foi responsável por um terço dos homicídios cometidos no ano (NEME, 1999). Essa escalada nos homicídios atingiu seu ápice em 1992, ano em que ocorreu o Massacre na Casa de Detenção do Carandiru, em São Paulo. Nesse episódio, durante uma rebelião no presídio, 111 detentos do Pavilhão 9 (nove) foram executados pela tropa de choque da Polícia Militar, sem chances de defesa. As evidências de um massacre foram reportadas pela Anistia Internacional: os tiros partiram das portas das celas para os fundos, indicando que os detentos foram acucados e mortos; 60,4% dos disparos atingiram cabeça e tórax, mostrando que a intenção era o extermínio e não o controle⁶³. Essa ação ocorreu durante o governo Fleury, que apoiava abertamente as ações violentas da polícia no trato com a criminalidade, inclusive tolerando a ação de grupos de extermínio formado por policiais civis e militares⁶⁴ (CALDEIRA, 2000). Ainda, destacamos que o número apresentado em 1992 se subtraído os 111 detentos assassinados seria o mais elevado da série, indicando uma política estadual permanente de endurecimento no combate ao crime.

Em 1997, outro episódio importante foi o caso de violência ocorrido na Favela Naval em Diadema, São Paulo. Um cinegrafista amador filmou o espancamento de

⁶³ Anistia Internacional (1993 *apud* CALDEIRA, 2000).

⁶⁴ Caldeira (2000) cita artigo da Folha de São Paulo (1989): “Fleury declara que a polícia vai matar mais esse ano”

pessoas abordadas por policiais militares e as cenas foram veiculadas em rede nacional. O saldo do episódio foi a morte de Mário Josino por um tiro disparado nas costas pelo policial Otávio Lourenço Gamba, conhecido como Rambo. Os dois episódios são representativos, pois além de denunciar ao mundo o padrão de ação da polícia brasileira e o tratamento dispensado a presos e criminosos comuns, forneceram fôlego político para a implantação do PROAR e a institucionalização da Ouvidoria de Polícia.

Se analisarmos a questão mais de perto, constataremos que o número de mortos em ações policiais supera o de feridos, o que indica uma lógica desonesta nos confrontos. Paul Chevigny (1991), baseado em estatísticas de guerra, considera que o número de feridos deve ser sempre superior ao número de mortos, pois uma polícia que mata mais do que fere indica que os policiais atiram deliberadamente contra suspeitos e criminosos, não considerando a necessidade e a proporcionalidade da ação. O índice de letalidade dos últimos dez anos demonstra essa tendência:

Tabela 1: Número de civis mortos e feridos (em serviço) e índice de letalidade da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1996-2009

	Civis mortos	Civis Feridos	Índice de letalidade
1996	275	287	1/1
1997	253	239	1/1
1998	299	342	1/1,14
1999	371	298	1/0,8
2000	524	298	1/0,6
2001	385	357	1/0,9
2002	541	373	1/0,7
2003	868	414	1/0,5
2004	623	361	1/0,6
2005	297	352	1/1
2006	510	370	1/0,7
2007	392	341	1/0,9
2008	392	283	1/0,7
2009	524	350	1/0,7

Fonte: Secretaria de Segurança Pública/SP.

Na tabela acima, entre 1996 e 1999, o índice de letalidade registrava, em média, um civil morto para cada ferido. De 1999 a 2003, o índice aumenta, chegando a dois mortos para cada pessoa ferida. Em 2005, volta a existir equilíbrio entre mortos e feridos. Em mais de uma década, é possível observar que o índice jamais registrou mais

feridos que mortos; e nos últimos dez anos não há mudanças significativas no padrão letal da PM paulista⁶⁵.

Questionados sobre o elevado número de civis mortos, tanto a Secretaria de Segurança Pública como a PM o justificam por meio do aumento da criminalidade violenta e, por consequência, pelo recrudescimento dos confrontos⁶⁶. Essa explicação enxerga a violência policial e a morte do opositor (criminoso, suspeito) como um “remédio amargo”, mas necessário frente a criminosos tão bem armados e cruéis (CALDEIRA, 2000). Outro argumento da Polícia Militar é que os policiais estão trabalhando mais, mais equipados e preparados e, por isso, estariam oferecendo pronta resposta aos criminosos. A chegada mais rápida aos locais de crime seria o motivo para o maior número de confrontos e mortes. Entretanto, observamos que o indicador de abusos da polícia, representado pela relação entre o número de mortes causadas pela instituição e número de homicídios dolosos, apresenta queda acentuada nos últimos dez anos:

Tabela 2: Participação da Polícia Militar do Estado de São Paulo no total de homicídios dolosos, 1996-2009

	Homicídios dolosos	Letalidade da PM	Participação (%)
1996	10447	275	2,63
1997	10567	253	2,4
1998	11861	299	2,52
1999	12818	371	2,9
2000	12638	524	4,15
2001	12475	385	3,09
2002	11847	541	4,57
2003	10954	868	7,92
2004	8753	623	7,1
2005	7593	397	5,22
2006	6559	510	7,8
2007	5153	392	7,6
2008	4696	524	11,15
2009	4785	392	8,2

Fonte: Secretaria de Segurança Pública.

Se a criminalidade violenta – representada pelos homicídios dolosos – diminuiu nos últimos dez anos, a explicação do aumento da criminalidade violenta perde seu

⁶⁵ Outros trabalhos como, por exemplo, Carneiro e Oliveira (2002) atribuem números ainda mais altos de letalidade. Contudo, a opção da presente pesquisa foi trabalhar com dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública, na maioria das análises.

⁶⁶ Ver reportagens editadas pela SSP no site <http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/acoes_taxa-homicidios.aspx>

credibilidade. Enquanto a criminalidade violenta registra queda surpreendente, a Polícia Militar, ao contrário, aumentou sua participação nesse tipo de crime:

Em 2008, por exemplo, a polícia paulista teve uma participação de aproximadamente 11,15% no total de homicídios do Estado; no mesmo ano, a polícia da cidade de Nova York, conhecida por seus altos índices de violência, respondeu por 1,3% do total de homicídios no Estado⁶⁷. Interessante notar que apenas a Polícia Militar com seu contingente aproximado de 90.000 policiais, sempre lembrando que cerca de 10% desse total exerce funções administrativas, é responsável por uma média de 7,9% dos homicídios no Estado de São Paulo, que conta com 40 milhões de habitantes⁶⁸.

Nos últimos dez anos, os homicídios dolosos recuaram e as mortes causadas pela Polícia Militar recrudesceram. Uma polícia mais bem armada e bem preparada não deveria matar menos? De fato, não é o que os dados demonstram e há outros índices que podem nos auxiliar a compreender melhor esse cenário. Se as mortes de civis são mortes legítimas, seria aceitável que as curvas de vitimização de policiais acompanhassem, mesmo de forma eqüidistante, as mortes de civis. A tabela seguinte mostra que a relação entre policiais militares e civis mortos é desproporcional:

Tabela 3: Relação entre civis e policiais mortos no estado de São Paulo, 1996-2009

	Civis Mortos	PMs Mortos	Relação
1996	239	32	7,5
1997	253	26	10
1998	299	31	9,7
1999	371	38	9,8
2000	524	33	16
2001	385	40	9,6
2002	541	42	13
2003	868	19	45,7
2004	623	25	25
2005	297	22	13,5
2006	510	29	17,6
2007	392	28	14
2008	392	19	20,7
2009	524	16	32,8

Fonte: Secretaria de Segurança Pública.

⁶⁷ DOSSIÊ. **Mapas do extermínio**: execuções extrajudiciais e mortes pela omissão do Estado de São Paulo. 2009. Disponível em: www.acatbrasil.org.br/down/DOSSIE_pena%20de%20morte%20final.pdf. Acessado em: 23/09/2010.

⁶⁸ De 2003 a 2009.

Constatamos que no ano de 2003 atinge-se o extremo de registrar 45 mortes de civis para cada policial morto. O ano de 2004 registra 25 civis mortos a cada policial e, recentemente, entre 2008 e 2009 houve de 20 a 30 civis por policial morto em confronto. Estudos realizados nos EUA apontam que se a relação entre civis mortos e policiais mortos apresenta diferenças maiores que 10, as ações transcorrem com uso de força letal desproporcional à ameaça, sugerindo que a ação policial estaria servindo a outros propósitos que a proteção de vidas em situações de emergência e conflito⁶⁹.

É crucial a análise da participação de grupos de elite e batalhões de choque no recrutamento da letalidade, unidades que em tese são mais bem treinadas e qualificadas para ações planejadas e com o mínimo de riscos. Em São Paulo, as Rondas Ostensivas Tobias Aguiar (ROTA) se destacam pelo uso da violência tanto no período ditatorial (1964-1985)⁷⁰ quanto no regime democrático. Segundo a Human Rights Watch (2009), entre 2004 e 2008, foram mortas 305 pessoas pelo referido Batalhão de Choque durante supostos confrontos com resistência a prisão, de outro lado, apenas 20 pessoas foram feridas e um único policial foi morto no mesmo período. A desproporcionalidade das ações é patente: para cada pessoa ferida a ROTA fez 15 vítimas, essa disparidade ficou evidente após os ataques do PCC em 2006, quando, sob uma licença informal para eliminar suspeitos e criminosos, a ROTA matou 47 indivíduos em um mês.

Destacamos que no ano de 2006, as forças de segurança do Estado de São Paulo sofreram atentados coordenados do interior das penitenciárias pela facção criminosa PCC (Primeiro Comando da Capital). Durante os dias 12 e 21 de maio, foram cerca de 63 ataques a delegacias, carros e bases da Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros. Os ataques resultaram em 59 agentes de segurança e 505 civis mortos, sendo que dos últimos: 118 foram assassinados em confronto com a polícia; 50 foram vítimas de execução sumária individual; 35 de execução sumária por grupo não encapuzado; 53 por grupo encapuzado; 4 foram executados sumariamente por policiais; 10 morreram

⁶⁹ DOSSIÊ. **Mapas do extermínio:** execuções extrajudiciais e mortes pela omissão do Estado de São Paulo. 2009. Disponível em: www.acatbrasil.org.br/down/DOSSIE_pena%20de%20morte%20final.pdf. Acessado em: 23/09/2010.

⁷⁰ A ROTA foi criada após o golpe de Estado de 1969, quando todas as polícias estaduais foram centralizadas e colocadas sob a supervisão do Exército. Seu objetivo era combater os inimigos políticos do regime e, principalmente, os ataques terroristas às agências bancárias. Distinguiam-se pelo forte armamento, grande mobilidade e comunicação, além do estilo violento e letal de suas ações, embasadas por razões de segurança nacional. Proclamado o fim do AI-5, essa espécie de “tropa de choque” perdeu sua razão de ser, mas longe de ser desmantelada, fortaleceu-se e passou a reprimir criminosos comuns e aterrorizar as camadas populares.

em ataques a delegacias; 6 em conflitos inter-individual, 2 em acidente ou bala perdida; 21 por outros motivos e 206 por desconhecidos. Em apenas um dia (14 de maio, dia das mães) 107 pessoas foram mortas por armas de fogo. Ignácio Cano, pesquisador do Rio de Janeiro chama a atenção de que as mortes de agentes ocorreram entre os dias 12 e 13 enquanto a morte de civis ocorreu entre os dias 14 e 17, em clara represália da polícia aos ataques sofridos⁷¹. Esses números não foram incorporados aos relatórios trimestrais divulgados pela SSP de São Paulo. A ação dos policiais nesse episódio contou com a conivência do então secretário de segurança pública Saulo de Castro Abreu Filho, que pouco fez para apurar os casos.

Os dados de mortes de policiais durante a *folga* demonstram a fragilidade tanto da tese institucional de maior intensidade dos confrontos quanto da resposta policial a bandidos violentos e bem armados, ambas justificativas oferecidas para o elevado número de mortes civis. Durante a folga, os policiais morrem pelo menos 4 vezes mais que durante as atividades de policiamento. É em seu tempo livre que policiais trabalham como seguranças privados, no chamado “bico” proibido pelos regulamentos da corporação, no entanto, incorporado como direito adquirido por policiais, cenário onde a vitimização dos agentes públicos é maior:

Tabela 4: Policiais Militares mortos em serviço e folga no Estado de São Paulo, 1991-2000.

	Serviço	Folga	Total
1991	14	33	47
1992	9	35	44
1993	9	34	43
1994	16	46	62
1995	8	36	44
1996	13	61	74
1997	15	52	67
1998	17	77	94
1999	27	110	137
2000	25	109	134
Total	153	593	746

Fonte: Relatório da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo (2000).

Analisados em conjunto, esses dados ratificam que as mortes de civis não têm ocorrido apenas no estrito cumprimento do dever legal, contudo ainda é possível

⁷¹ **Dos 564 mortos durante os ataques do PCC em maio de 2006, 505 eram civis.** O Estado de São Paulo. São Paulo, 27 jun. 2009.

creditar parcela das mortes às deficiências de treinamento (CANO, 1998). O caráter bélico suscitado pela polícia para caracterizar os confrontos com criminosos também pode camuflar o despreparo dos policiais em lidar com as situações (CHEVIGNY, 2000). A falta de treinamento e preparo adequado faz com que as respostas dos encontros entre policiais, criminosos e suspeitos sejam violentas, constituindo uma estratégia intencional para a eliminação rápida do conflito mais do que uma resposta proporcional à violência dos opositores (BITTNER, 2003).

Essa concepção belicista faz com que os excessos durante o trabalho policial sejam vistos como acidentes “aceitáveis”. Em situação de guerra, a morte do inimigo é um efeito colateral aceitável, contudo no contexto democrático, em tempos de paz, a morte é considerada sempre um fracasso da ação repressiva do Estado, pois o indivíduo morto também estava sob proteção estatal (CANO, 1997).

Numa lógica do Estado *versus* o indivíduo há a incitação do duelo, no qual entre o Estado, que exercita o seu direito de punir, e o criminoso, destinatário da força aplicada, há uma disputa onde só o mais forte vence. Através do exercício do poder pela força, a Polícia Militar, com seu discurso legitimador, exercita o direito por meio da guerra (SILVA ALVES, 2004).

Em alguns períodos há uma espécie de incentivo distorcido ao trabalho policial. Em São Paulo, por uma década, os policiais militares que mais matavam, inclusive contabilizando suspeitos, eram promovidos e condecorados (CHEVIGNY, 2000). Em 1995, no Rio de Janeiro, a Secretaria de Segurança Pública instituiu gratificações salariais para policiais que demonstrassem “bravura”. O efeito desse ato foi o aumento de seis vezes da letalidade de civis em confrontos com policiais entre 1995 e 1996 e, no mesmo período, a Polícia Militar sofreu seis baixas⁷². Numa teoria perversa, acreditava-se que os crimes seriam reduzidos por meio da eliminação dos criminosos. Com a alegação de que a justiça é incapaz de controlar a criminalidade, as mortes seriam o encurtamento do devido processo legal, evitando prisões e julgamentos (CHEVIGNY, 2000).

A questão é que a violência fatal não é distribuída de forma aleatória, pois a justiça sumária frequentemente é exercida sobre o crime comum e em bairros pobres. Não obstante a violência dos agentes de segurança ser um fenômeno majoritariamente

⁷² HUMANS RIGHT WATCH. **Brutalidade Policial Urbana no Brasil**. Rio de Janeiro, 1997.

urbano⁷³, Vargas e Alves (2010) demonstram que no período entre 1980 e 2006, as localidades paulistas com os piores indicadores de vida (vulnerabilidade à violência, acesso a educação de qualidade e transporte público, por exemplo) e menor poder econômico registraram maior número de casos de violência policial letal. Digno de atenção é que o principal motivo causador do uso de força excessiva é o crime contra o patrimônio⁷⁴. Em 2009, a Secretaria de Segurança Pública lançou nota explicativa para explicar a redução das taxas de crimes violentos: “[...] a polícia está na rua para impedir o roubo, furto, latrocínio. Os resultados já começam a aparecer”, o que transparece, na verdade, é a preocupação com o patrimônio e a despreocupação com a proteção à vida⁷⁵.

Informações mais completas esclarecem as circunstâncias em que a morte de civis e policiais tem ocorrido. Em 1999, a Ouvidoria de Polícia de São Paulo realizou sua primeira pesquisa sobre o uso da força letal por policiais no Estado, analisando os casos de homicídio que continham exames completos de necropsia. Dos 224 cadáveres que satisfizeram essas condições, 73,2% haviam morrido no hospital, entretanto foi fartamente documentado o procedimento dos policiais de levarem pessoas já falecidas ao hospital para se eximirem da responsabilidade e atestarem a boa-fé da polícia (BARCELLOS, 2003); 55,8% não foram flagradas praticando o delito, ou seja, a informação não apóia a tese de aumento de confrontos devido à rápida resposta da Polícia Militar e 51,7% não tinham passagem pela polícia. Foram efetuados 703 disparos que alvejaram 222 vítimas⁷⁶, sendo que a maioria dos tiros atingiu as costas (51%) e a cabeça (36%) e 19% atingiram apenas as costas; a média de disparos foi de 3,17 por vítima, sendo que 28,83% referem-se a 1 único tiro, 48,20% de 2 a 4 disparos, 20,72% de 5 a 9 e 2,25% contabilizam 10 ou mais disparos. Foi constatado que 23% das vítimas não possuíam antecedentes criminais e 13% não estavam cometendo crimes⁷⁷.

O número de armas apreendidas foi de 686: 223 pertenciam às vítimas e 463 aos policiais e somente 126 armas passaram por exame de perícia. O número total de vítimas é a soma das mortes provocadas pelas Polícias Civil e Militar, contudo, a PM

⁷³ NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. **A crise da segurança pública no Estado de São Paulo segundo matérias publicadas pela Folha de São Paulo (1999-2002)**. NEV/FAPESP. Projeto CEPID2. Os dados do relatório demonstram que até 1996, 69,7% das mortes haviam ocorrido no município de São Paulo.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Site da Secretaria de Segurança Pública. Estatísticas trimestrais, 2009.

⁷⁶ 2 pessoas não foram atingidas por disparos, e sim, mortas por lesões graves resultantes de espancamento e tortura.

⁷⁷ OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia** – 1999. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acessado em: 20/06/2006.

participou de 84,8% das mortes. A mesma pesquisa demonstrou os números da vitimização policial: 513 policiais estavam envolvidos nos casos analisados (472 militares e 62 civis), do total de policiais: 9 morreram e 41 ficaram feridos⁷⁸.

Novamente em 2000, a Ouvidoria realizou pesquisa similar com dados de 1999. No período, a Ouvidoria teve contato com 340 casos que resultaram em 412 mortes de não policiais, representando 49,22% do total de mortes ocorridas no Estado, mas para análise de necropsia foram selecionados 335 homicídios. Do total de casos envolvendo vítimas fatais, em 77,18% a vítima estava supostamente envolvida em prática de delitos, portanto, em 22% dos casos a vítima não praticava crimes. Igualmente à primeira pesquisa, a maioria das vítimas teria morrido no hospital, 71,12%, e o restante no local da ocorrência. Foram apreendidas 920 armas: 58,91% de policiais militares, 4,34% de policiais civis e 36,73% de não-policiais. Dos 1081 disparos efetuados, 60,22% atingiram peito e membros superiores, 11,1% os membros inferiores, 13,14% atingiram as costas e 15,54% a cabeça, perfazendo uma média de 3,26 perfurações por cadáver, sendo 7,4% referentes a 1 disparo, 16,3% das vítimas receberam de 2 a 4 tiros, 6,5% foram alvejadas por 5 a 9 disparos e 0,46% das vítimas foram atingidas por dez ou mais disparos. Nos 412 homicídios analisados houve a participação de 1074 policiais, sendo 88,61% militares e 11,39% civis, do número total de policiais, 36 foram mortos ou feridos e do universo de 727 não-policiais envolvidos, 429 restaram mortos ou feridos.

Completando o quadro descrito acima, a última pesquisa da Ouvidoria sobre a força letal em São Paulo (2000), revelou que a morte de civis está relacionada diretamente aos crimes contra o patrimônio e não a crimes graves como homicídio ou latrocínio, como seria de se esperar. Em ambas as pesquisas nota-se que as áreas mais atingidas por disparos são a cabeça e as costas, sugerindo situações de execução ou ocorrências em que o opositor esteja dominado. A maioria das vítimas apresentava de duas a quatro perfurações, indicando que havia mais que a intenção de cessar a ação delituosa ou a “injusta agressão” como costumam dizer os policiais. Fica claro também que o problema da violência letal no Estado de São Paulo está conectado ao *modus operandi* da Polícia Militar, visto que é a participante majoritária desses eventos⁷⁹.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia** – 2000. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acessado em: 20/06/2001.

O cenário delineado neste capítulo fornece subsídios para afirmarmos que a Polícia Militar tem agido com a força máxima, eliminando o opositor. Nos últimos dezanove anos, a média de não-policiais mortos em confrontos é de 536, sendo que 1991 (1056 civis mortos), 1992 (1421) e 2003 (868) foram os picos dessa série.

O discurso da instituição é justificar esse padrão de ação letal por meio do aumento da criminalidade e da ação mais efetiva da polícia e, outras vezes, pela ousadia de criminosos bem armados. Como foi visto, dados de diversas fontes contradizem esses argumentos e dos defensores do trabalho da Polícia Militar, da maneira como é realizado. Paulo Sérgio Pinheiro no final da Ditadura declarou que: “Nenhum país onde o aparelho policial esteja submetido ao controle democrático é capaz de apresentar tal saldo de cadáveres sob a alegação do estrito cumprimento do dever” (PINHEIRO, 1982, p. 81). Teresa Caldeira sob a égide do regime democrático afirmou: “As mortes de civis em confrontos com a Polícia Militar dificilmente podem ser consideradas acidentais ou como resultado do uso da violência contra criminosos, como a PM alega” (CALDEIRA, 2000, p. 260). Já em 2009, os números demonstram que a despeito das nuances entre os anos, resultado das políticas de segurança pública de diferentes governos, o padrão de alta letalidade é mantido, sugerindo que a violência policial tornou-se uma ferramenta a ser acessada pelos governos e suas políticas de segurança em períodos de crise, como resposta a certas demandas da sociedade civil, política, de parte da mídia e mesmo como forma de manifestação dos interesses internos.

Também fica evidente que a polícia através de seu comando, de sua estrutura hierárquica e de seus mecanismos de controle interno formal e informal não tem obtido sucesso na contenção da forma mais aguda de violência policial, a letal. A tarefa de manutenção da ordem em uma sociedade democrática não deve prescindir da legalidade e as pessoas, mesmo que infrinjam a lei, não têm os seus direitos fundamentais suspensos, portanto, não devem ser deliberadamente assassinadas.

7 ACCOUNTABILITY POLICIAL

Nas sociedades democráticas, o conceito de *accountability* encontra-se fundamentado no modelo de ordem sob a lei. Esse modelo busca equacionar as dificuldades do uso instrumental da força pela polícia na contenção de comportamentos desviantes, por um lado, e, por outro, realizar essa contenção dentro da legalidade e em gradação com a potencial ameaça representada pelo uso arbitrário da força contra grupos sociais e indivíduos (PAIXÃO e BEATO, 1997).

Práticas de *accountability* também podem ser entendidas como a adequação do comportamento dos policiais às expectativas e regras públicas. Na opinião de David Bayley (2006), a discussão se pauta nas noções de controle e responsabilização, cuja distinção terminológica é irrelevante já que o controle dos indivíduos produz, indissociavelmente, a responsabilização sobre os procedimentos da instituição, ou ainda, para existir controle, necessariamente, o comportamento dos membros deve ser afetado.

Bayley procedeu a uma investigação comparativa sobre a polícia moderna e os mecanismos de controle em diversos países. Em sua observação, em princípio, o autor constatou que os controles da atividade policial estavam localizados tanto dentro quanto fora dos governos e, a partir disso, propôs quatro tipos de mecanismos: o controle interno: implícito e explícito e o controle externo: inclusivo e exclusivo.

Os mecanismos de controle externo são diferenciados em relação à exclusividade conferida ao exercício do controle da polícia. Assim, os externos-exclusivos, têm como principal atribuição controlar a polícia e podem estar localizados dentro ou fora do governo. Nos Estados Unidos, o controle é exercido por oficiais da esfera executiva do governo: prefeitos, governadores e o presidente; o ministro da defesa é o responsável pela tarefa na Indonésia, Sri Lanka, França e Itália. Noutra forma, a responsabilização é exercida fora do governo, por meio de Comissões Nacionais e municipais, caso do Japão; através de Comissões Municipais e provinciais no Canadá e por um corpo regulamentado fora do governo local ou nacional denominado *Police Authority* na Grã-Bretanha, o qual toma decisões disciplinares e supervisiona operações⁸⁰.

⁸⁰ Exceção feita à Polícia de Londres. A grande Londres é policiada pela Polícia Metropolitana, mais conhecida com *Scotland Yard*.

É importante ressaltar o controle externo-exclusivo exercido por meio dos *Ombudsmen*, comissões civis de avaliação da conduta policial. Essas comissões recebem denúncias e reclamações e realizam investigações e, apesar de não possuírem poderes formais de controle, podem recomendar punições de natureza programática⁸¹. A contribuição desse tipo de controle reside na aproximação da sociedade com suas forças policiais, aumentando a participação da população nas demandas policiais e, ao mesmo tempo, respondendo os clamores pela descentralização estrutural. Presente, principalmente, em países escandinavos (Suécia, Noruega) e em algumas cidades norte-americanas. Recentemente, está sendo implantado em diversos países da América Latina, em todos os níveis governamentais, com destaque para o Brasil (NEILD, 2000).

Os mecanismos de controle externo-inclusivos são aqueles que não têm como propósito controlar a polícia, mas o fazem de forma indireta e intermitente. O controle, dessa maneira, pode ser exercido por meio de tribunais, os quais, em diversos países, têm poder para julgar e punir oficiais ou até criar regras administrativas para a mudança de procedimentos. O poder legislativo pode criar condições de serviço que favoreçam o comportamento responsável (salários e melhor qualificação), pode favorecer a fiscalização pública através da publicação periódica de informações sobre as forças policiais e, ainda, pode restringir o orçamento caso a conduta policial não satisfaça níveis mínimos de eficácia. Os partidos políticos e a grande imprensa, podem divulgar e investigar por conta própria a má conduta policial, levando em consideração que a realização desse controle depende da liberdade de expressão do país e da relação entre os meios de comunicação e o governo. E, por fim, as comissões de serviço público ou civil, as quais analisam os procedimentos de seus funcionários, sugerindo o recrutamento, demissão ou promoções e também supervisionando processos disciplinares (BAYLEY, 2006).

Constatamos que os corpos externos de controle podem estar localizados dentro ou fora da esfera governamental, são integrados por funcionários civis, políticos eleitos, burocratas ou pela combinação deles. O controle pode ser exercido por uma única agência ou por múltiplas, há corpos controladores exercendo total autoridade sobre a polícia enquanto outros apenas avaliam questões disciplinares e alguns são consultivos.

⁸¹ No Brasil, as Ouvidorias não tem poder investigativo. As denúncias são analisadas e repassadas às Corregedorias, que decidem se iniciam ou não a investigação. Em alguns casos, a denúncia é encaminhada diretamente ao Ministério Público.

Os mecanismos de controle interno, por si só, já denotam seu pertencimento às estruturas da polícia e, portanto, exercem controle exclusivo sobre ela. Esses mecanismos demonstram a capacidade da instituição policial em se autoregular e podem ser divididos em internos-explícitos, mecanismos que exclusivamente controlam e internos-implícitos, cuja função precípua não é controlar, mas que auxiliam nessa tarefa. A funcionalidade do controle interno-explícito varia de acordo com a existência de funcionários exclusivos para a tarefa, da natureza dos procedimentos disciplinares (confiança, velocidade e rigor das punições), investigação sólida com possibilidade de ampla defesa e revisão de sentenças, proteção legal contra autoincriminação, supervisão informal entre pares e o tipo de treinamento oferecido aos policiais (ênfase em requisitos morais).

Por fim, os mecanismos internos-implícitos. Pode ser exercido por sindicatos, clubes e associações de policiais auxiliando na identificação de padrões de desempenho responsável e pressionando organizações policiais a aplicá-los; de outro lado, podem defender interesses policiais corporativos de maneira a trabalhar para diminuir o controle organizacional e amparar os membros contra punições disciplinares. Depende da vocação, ou seja, das expectativas do indivíduo ao ingressar na força policial (servir a comunidade ou pretensão salarial), da existência de um sistema de recompensas estruturado em conjunto com considerações sobre controle – promoções, aumento de salário por reconhecimento de desempenho, etc.) e do contato social com a comunidade, que pode exercer efeitos sobre o comportamento, pois a falta de contato pode isolar os policiais (BAYLEY, 2006).

A observação de experiências de outros países ou comunidades serve de exemplo de como é possível exercer controle e responsabilização. Porém, cada sociedade precisa adequar o exercício da atividade policial às suas exigências, portanto, a *accountability* é local e específica. Dessa maneira, “não é possível conceber modelos universais de *accountability* policial fora do contexto que decide sobre seus usos e sua produção” (MUNIZ e PROENÇA JR, 2007, p.50).

Por seu turno, Mesquita Neto (1999) resumiu as principais estratégias de controle da violência policial relacionadas às abordagens teóricas que distinguem atos legais da violência praticada pelas polícias e ofereceu novas perspectivas no campo do controle, próximas à realidade brasileira.

O autor utiliza as categorias interno/externo – organizadas por Bayley – e acrescenta as classificações de formal/legal e informal/convencional. Entre os

mecanismos formais e informais a diferença é que os primeiros, centralizados e intensivos, são mais adequados para os tipos de violência policial de maior visibilidade: homicídios, tortura e agressões físicas; os informais, descentralizados e extensivos, são voltados para os tipos menos visíveis/observáveis de violência policial como, por exemplo, desrespeito, ameaça, abuso de autoridade, agressões verbais e tratamento diferenciado fundamentado na classe ou *status* social (MESQUITA NETO, 1999).

A estratégia de controle *externo formal/legal* está relacionada aos usos da força física considerados ilegais, nesse sentido, enfatiza a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, amparados pelo Ministério Público. Essa estratégia está ligada à concepção jurídica da violência policial e entende que juízes, legisladores e governantes têm maior competência para avaliar e controlar o uso ilegal, excessivo e desnecessário da força física por policiais. O controle *interno formal/legal* está voltado para o controle do uso ilegítimo da força física por policiais. Teoricamente, está relacionado à abordagem política da violência policial e reforça a atuação de comandantes, chefes, dirigentes policiais e suas respectivas Corregedorias, pois detém *know-how* relevante para avaliar a questão e exercer controle.

A estratégia de controle *interno informal/convencional* aponta para a profissionalização das polícias tendo como referência a elaboração de diretrizes claras de competência e responsabilidade. Visa coibir os usos da força física não-profissionais e anti-profissionais pela polícia. Demanda conhecimento controlado por policiais e suas associações profissionais. O *externo informal/convencional* dirige-se ao controle dos usos irregulares e anormais de força física pelos policiais. Sublinha a participação da imprensa, da opinião pública, da universidade e grupos de pressão (organizações não-governamentais, comissões nacionais e internacionais de direitos humanos). Nos últimos 20 anos, tem sido de crucial importância a criação de Ouvidorias, Conselhos de Segurança comunitários e comissões para monitorar e avaliar o desempenho da polícia. Sua eficácia depende da mobilização da sociedade civil em conjunto com jornalistas e formadores de opinião (MESQUITA NETO, 1999).

Primeiramente, Bayley (2006) demonstrou em sua ampla análise comparativa a existência de múltiplas formas de controle da atividade policial ao redor do mundo. Na prática, os países comparados adotam combinações de diferentes mecanismos, permitindo que o controle aconteça através de instâncias externas e internas aos governos, agências policiais, por comissões civis e políticos. Mesquita Neto desenvolve sua teoria sobre estratégias de controle da violência policial amparado na noção de que

tal violência provém de diferenciadas fontes e, portanto, reclama a adoção de políticas públicas de controle interdependentes e complementares. Igualmente, estudos de autores brasileiros tratando do tema do controle sobre a polícia apontam no mesmo sentido (BEATO; 1999; CANO, s/d; COSTA, 2004).

Maior controle da polícia exige, por um lado, a efetivação do controle burocrático dessas instituições. Isso inclui a efetivação da supervisão hierárquica sobre a conduta do funcionário policial, seja ela boa ou má; o registro das ações (*account*) para que possam ser revisadas e incorporadas ao treinamento e a definição de regras e técnicas claras para a ação policial (WEBER, 2009). Essas diretrizes devem estar associadas a controles preventivos – critérios qualificados de seleção, prêmios, incentivos, possibilidades de ascensão na carreira – quanto punitivos (BAYLEY, 2006). O controle interno pode ser eficaz na adoção de treinamentos que contemplem o respeito aos direitos humanos, na revisão constante de procedimentos e no reforço do controle exercido por comandantes e chefes no dia-dia das atividades. A disciplina deve ser minimamente justa para que propicie controle homogêneo e um bom ambiente de trabalho. Cabe reforçar que o controle interno exercido pelas Corregedorias de Polícia no Brasil é deficiente. Alguns estudos (MUNIZ, 1999; 2006) informam o apetite punitivo da Corregedoria nos casos em que se transgride a disciplina intra-muros – punições pesadas são aplicadas por motivos os mais diversos como corte de cabelo inadequado, barba por fazer, atrasos, desalinho e descompostura etc. – em detrimento de comportamentos abusivos, violentos e letais nas ruas. Essas características seriam suficientes para a reivindicação de mecanismos de controle externo, contudo os problemas são mais extensos como veremos adiante.

Se o controle interno pode ser útil na contenção de determinados tipos de comportamento e ilegalidades, já o controle externo pode atender às demandas cidadãos numa perspectiva de participação e controle social, valores intrínsecos de regimes democráticos. Nessa perspectiva, está em jogo o exercício e a consolidação da cidadania não esgotada nos limites do político (O'DONNELL, 1993). A existência de múltiplos mecanismos de controle nos diversos países pesquisados por D. Bayley sempre refletiu a insatisfação da sociedade com a capacidade da polícia em lidar com seus problemas.

Em suma, *accountabilty* implica controle burocrático (interno) e controle social (externo e civil) na construção de um sistema sólido de intercâmbio de informações e *expertise* visando reduzir os riscos das ações para policiais e não-policiais. Como indica Varenik (2006 *apud* VARGAS e SOLARES, 2007), trata-se de transcender a ideia de

que treinamento eficiente e provimento de equipamentos são os principais elementos de minimização de riscos, transferindo o foco para a construção de indicadores confiáveis que propiciem o desenvolvimento de políticas públicas de redução da violência policial, permitindo que as noções de responsabilidade, transparência e controle façam parte das ações públicas.

8 MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO

O controle interno é visto como medida de contenção de abusos e da corrupção policial e também como um sistema de aperfeiçoamento profissional (VARGAS e SOLARES, 2007). Em relação ao processo de funcionamento do controle interno policial, de forma geral, é dividido em etapas: admissão (recebimento da queixa ou informação), processamento (investigação), disposição (resultado da investigação) e revisão - análise dos procedimentos e revisão de práticas (VARENIK *apud* VARGAS e SOLARES, 2007). Cada uma dessas etapas envolve uma série de características.

A denúncia pode ser interna ou externa e a instância que a recebe deve ser de fácil acesso, deve proceder de forma clara e exata, o denunciante deve ter assegurada sua segurança, o sigilo das informações e o registro detalhado a fim de não inviabilizar a investigação. A investigação tem que transcorrer em prazos razoáveis, deve respeitar os direitos das partes e contemplar o devido processo legal. O resultado da investigação deve ensejar punição clara e proporcional ao delito cometido, bem como assegurar apelação do policial ou reparação à vítima. Por último, deve haver revisão das ações policiais, boas ou más, para que o foco do controle interno não recaia exclusivamente sobre a punição (BAYLEY, 2006; VARGAS e SOLARES, 2007).

Bayley considera o controle interno mais eficaz que o controle externo por pelo menos três razões: por terem acesso a todos os documentos e conhecerem melhor as rotinas policiais, a regulação interna pode ser mais bem informada. Por outro lado, pode facilmente inviabilizar uma supervisão externa, já que essa inspeção pode não encontrar tudo o que procura. Segundo, pelo contato diário e constante, a regulação interna pode ser mais completa e intensiva. Pode olhar o trabalho policial em seu ciclo completo e não focar nas discrepâncias e eventos mais visíveis e dramáticos. Por último, o controle interno pode ser mais discreto e variado e usar de expedientes formais e informais que estão onipresentes no cotidiano dos policiais (BAYLEY, 2006, p. 58).

No Estado de São Paulo, as questões sobre o controle da atividade policial surgiram com a eleição do Governador Franco Montoro nas primeiras eleições diretas para Governador. Desde então, há uma polarização do debate entre aqueles que defendem o controle externo e o controle interno. Os críticos da violência da Polícia Militar, geralmente, apóiam o controle externo e, em contraposição, o Comando da Polícia enxerga-o como fator negativo à manutenção da disciplina e hierarquia.

Os policiais não apóiam o controle externo e, quando muito, apóiam o controle interno. Reconhece-se o importante papel exercido pelo controle interno quando se trata de apurar desvios profissionais de conduta, mas no tocante à regulação e à necessidade do uso da força nas ações policiais sua atuação é pouco útil. Isso acontece porque a percepção do uso da força por aqueles policiais que supervisionam não é muito díspar daquelas de seus pares (COSTA, 2004). A ineficácia do controle interno e a necessidade do controle externo vêm sendo demonstradas pela persistência da violência policial, de chacinas e torturas. Vinte e nove anos após a abertura democrática há dificuldades das organizações da sociedade civil e do governo em implantar o controle externo, e o controle interno, hermético, não tem dado conta do aumento de casos de morte em ações policiais⁸².

As questões relativas ao uso da força não estão entre as maiores percepções dos policiais com respeito aos desvios de conduta. O resultado das entrevistas do trabalho de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) demonstra que os policiais não vinculam o uso excessivo da força e o abuso de poder a problemas graves que abalariam a credibilidade da instituição. Veremos adiante que os pontos elencados por Vargas e Solares (2007) para o bom funcionamento do controle interno não são contemplados pela Polícia Militar paulista.

Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM)

As normas de conduta dos policiais são ditadas pelo Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), que constitui uma cópia adaptada do Regulamento Disciplinar do Exército (RDE), reproduzindo as fortes hierarquia e disciplina, não fazendo referência ao trabalho policial que é realizado nas ruas. Dessa maneira, estabelece critérios de avaliação dos policiais com base numa conduta apropriada para a caserna. Muniz referindo-se ao Regulamento Disciplinar da PMERJ afirma:

Como uma espada apontada permanentemente para a cabeça dos PMs, o RDPM e seus fantasmas contribuem para a cristalização de uma pedagogia opressiva, da qual se extraem lições dolorosas como as que ensinam “que a punição é a motivação para trabalhar” ou que “o PM é culpado até provar o contrário” (MUNIZ, 2006, p.67).

⁸² PINHEIRO, P. S; MESQUITA NETO, P. **Controle interno e externo da Polícia**. Folha de São Paulo, São Paulo, 22 mar. 1999.

O RDPM de São Paulo, criado em 1943, descreve 132 transgressões disciplinares como, por exemplo, “ingressar como jogador em equipe profissional” (falta média) ou “tomar parte em jogos de azar” (falta grave). Outras transgressões referem-se à vida social do policial: trajar-se corretamente, postura, dívidas, embriaguez e descortesia:

Os tempos mudaram desde 1943, quando o regimento disciplinar da Polícia Militar de São Paulo entrou em vigor. Sob tais normas, o “uso desnecessário de violência no momento da prisão”, é uma violação menor, enquanto “criticar as ações dos superiores e as autoridades em geral” é uma infração grave (SILVA e GALL, 1999, p. 215, aspas no original).

As penas para as transgressões disciplinares incluem repreensão verbal ou por escrito (publicada nos boletins internos), detenção e prisão de 30 dias para oficiais; para aspirante-a-oficial e graduados incluem repreensão, detenção e prisão de trinta dias, rebaixamento de posto de até 30 dias, exclusão e expulsão disciplinar. Segundo Muniz, a chamada “prisão administrativa” é a mais controversa das sanções, pois além de ineficaz e inconstitucional, contraria a legislação penal em vigor (MUNIZ, 2006). Isso porque a privação de liberdade requer a aprovação de uma lei ao invés de um decreto (SILVA e GALL, 1999). Comenta Muniz:

O recurso ao castigo da prisão, que em casos mais graves vem acompanhada do total isolamento, mesmo que empregado de uma forma racional, justa e parcimoniosa, apresenta-se no imaginário policial como uma ameaça latente e dispersa pela atmosfera institucional da PM, operando simbolicamente como uma espécie de dedo de Deus sempre apontado para os policiais (MUNIZ, 1999, p. 146).

Diante desse quadro, não é de surpreender, portanto, que policiais com comportamentos conceituados como “bom” pela instituição policial militar no tocante à hierarquia e disciplina, estejam envolvidos ou sejam flagrados em cenas de abuso e violência no policiamento das ruas (COSTA, 2004). De acordo com Fiona Macaulay:

The *ethos* of military hierarchy also appears to override all other sets of values, and results in administrative punishments being often worse than the penal sanction for a given offence. Lower ranks of the military police have even turned to the newly formed police *ombudsman*'s office to complain of excessive severity in minor infractions. This is a world of inverted values, where obedience and discipline are attributed greater importance than the right to life (MACAULAY, 2002, p. 9).

A autora sustenta que o *ethos* da hierarquia militar cria uma inversão de valores no ato punitivo. Por um lado, têm-se punições severas para pequenas infrações disciplinares, por outro, abusos e crimes cometidos contra civis, por exemplo, recebem

pouca atenção dos supervisores. A obediência à disciplina parece ter mais valor que o direito à vida; há maior empenho na apuração de transgressões disciplinares típicas de um quartel que em ocorrências graves durante o policiamento ostensivo.

As atividades policiais regidas pela hierarquia e pela disciplina, muitas vezes humilhante, no interior de quartéis e batalhões levam inexperientes oficiais a comandarem experientes policiais de base. Esse fator aliado a uma série de outros como baixos salários, equipamento precário e sobrecarga de trabalho acirram os ressentimentos contra o tratamento dispensado aos policiais de base pelos superiores novatos, os quais compensam a ausência de comando e autoridade com rígida disciplina e sanções (SILVA e GALL, 1999). Longe de ser uma retórica de diferentes gerações, essa dualidade reflete os caminhos percorridos para o ingresso na instituição e modos de profissionalização diferenciados, os quais criam noções de polícia e conjuntos de valores e saberes dissonantes como, por exemplo (MONJARDET, 2003).

No limite, a inadequação e a insegurança criada pela aplicação de sanções ao “sabor” de superiores hierárquicos aos policiais militares podem resultar nas ruas em práticas abusivas e ressentidas ora negligentes de policiais que se vêem inferiores ou que se sentem menos sujeitos de direitos que os cidadãos. Conforme Muniz:

Isso ainda pode contribuir para um tipo de cinismo silencioso da tropa nos quartéis que se reveste de uma aparência de obediência e disciplina internas encenadas pelo cumprimento dos ritos militares de convivência e boas maneiras (MUNIZ, 2006, p 67).

A persistência de abusos e desvios na Polícia Militar não parece ser conseqüência da ausência de controle interno. Reconhece-se a detalhada regulamentação da rotina policial, mas é um controle focado na vigilância, contabilidade, cobrança e punição. Na realidade, estão ausentes mecanismos orientadores e de formação que definam claramente o papel do uso da força no interior da instituição. É preciso também que esses mecanismos estejam informados por uma cultura organizacional direcionada à minimização do conflito e aplicação uniforme da lei (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 87).

Mesmo com todos os problemas estruturais apontados, a correição da Polícia Militar exclui toda interferência externa. Como referido anteriormente, os casos de transgressão disciplinar que são considerados crimes são encaminhados para a Justiça Militar Estadual, ocorre então que reativamente o RDPM não tem poderes para coibir

tal prática e preventivamente não faz menções realistas de controle no policiamento⁸³. Há um evidente conflito entre o profissionalismo e a Doutrina Militar, pois o primeiro precisa orientar-se pelo ambiente operacional enfrentado pelo policial em seu cotidiano enquanto o segundo, anacrônico, não premia a reflexão necessária e o caráter educativo para evitar delitos e punir adequadamente policiais reincidentes.

Corregedoria de Polícia Militar do Estado de São Paulo

As Corregedorias de Polícia, a principal instância de controle interno, são responsáveis por receber e apurar denúncias internas de policiais contra seus colegas, e externas, dos cidadãos contra policiais. Sua competência inclui a investigação de crimes militares, faltas de caráter disciplinar e a instauração de inquéritos militares⁸⁴. A Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo foi criada em 1936 e instituída em 1937 e sua estrutura de funcionamento não difere significativamente das outras Corregedorias do país.

O órgão recebe denúncias de vítimas, testemunhas e comandantes, bem como do Ministério Público, Ouvidoria, Disque-Denúncia e por outros meios de comunicação. Os comandantes da Polícia Militar escolhem e montam as equipes de policiais que vão atuar na Corregedoria. A Corregedoria, então, apura fatos de natureza administrativa, disciplinar e criminal. As denúncias caracterizadas como crime são encaminhadas para a Justiça Militar Estadual que é um foro especial com competência para processar e julgar policiais militares em crimes militares definidos em lei. Caso o foro especial acate a denúncia, este deve instaurar um Inquérito Policial Militar (IPM)⁸⁵.

A Corregedoria tem como atributo realizar todos os procedimentos internos, entretanto, a maior parte das denúncias é encaminhada aos próprios batalhões e unidades onde servem os policiais acusados e as investigações ficam por conta de outros policiais militares do mesmo local. Isto significa que as investigações são realizadas por

⁸³ Salvo “usar de violência desnecessária ao efetuar prisão” (falta leve).

⁸⁴ Decreto 31.318 (23/03/90). Indisciplina, insubordinação, insubmissão.

⁸⁵ Trataremos especificamente da Justiça Militar à frente.

colegas do policial acusado, o que compromete o distanciamento formal para a valoração das provas e gera conflitos de interesse⁸⁶.

Essa descentralização das investigações, por um lado, gera sobrecarga de trabalho nos policiais lotados nas unidades e batalhões, pois se desviam de suas funções rotineiras para investigar seus pares e, de outro lado, causa conflito de atribuições reduzindo a autonomia do controle interno. Após a apuração da denúncia nos batalhões e unidades, o parecer é dado pelo oficial responsável, mas pode ser desconsiderado pelo corregedor que pode emitir parecer contrário, assim como uma punição administrativa pode ser interpretada de forma diferenciada pelo oficial de unidade responsável por sua aplicação (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

A autonomia e independência das Corregedorias pauta-se pela discussão sobre a atribuição de uma carreira independente para a tarefa da correição. Como o órgão está subordinado a diversas instâncias: comando geral das polícias, Secretária de Segurança Pública e governador, a Corregedoria está sujeita às oscilações da política estadual tendo sua autonomia prejudicada (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003). Além de os policiais da Corregedoria exercerem outras funções na instituição, ainda podem ser exonerados a qualquer tempo⁸⁷. De acordo com Ignácio Cano (s/d), complemento salarial e garantia de estabilidade já seriam auxílios para superar as deficiências no recrutamento de policiais para a Corregedoria e atrairia os melhores agentes para esse trabalho. De qualquer forma, as propostas de uma carreira exclusiva encontram resistência:

São nitidamente corporativistas, portanto, as objeções à participação de organismos independentes nos procedimentos investigativos e punitivos. Vale dizer, a proposta de uma carreira própria para as Corregedorias encontra o mesmo tipo de resistência que o controle externo exercido pelo Ministério Público e pelas Ouvidorias, ou que as pressões da sociedade, das ONGs e da mídia para romper a histórica auto-suficiência das instituições policiais brasileiras (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 117).

A polícia deseja ser avaliada por seus próprios padrões, de forma fechada. Essa ideia surge da crença generalizada de que apenas os policiais conhecem seu trabalho (MONJARDET, 2003). A carreira independente de corregedor é criticada e a justificativa é a de que o policial deveria, antes, conhecer os meandros do trabalho policial para, posteriormente, entrar para a Corregedoria, ou seja, primeiramente deve

⁸⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/08/lethal-force-0>. Acessado em: 10/02/2010.

⁸⁷ *Ibidem*.

tornar-se policial. Essa não é uma justificativa descabida, por conseguinte, pode-se imaginar sua solução. Por exemplo, a fixação de certas características como anos de trabalho, posto alcançado – para praças e oficiais – e comportamento dentro e fora da instituição para que o policial possa ingressar em uma carreira diferenciada na Corregedoria.

As investigações realizadas pela Corregedoria consistem basicamente no levantamento da ficha policial do acusado, coleta de depoimentos, confronto das versões dos fatos e verificação das provas. As transgressões disciplinares são classificadas em leve, média e grave e as sanções aplicadas incluem advertência, repreensão, detenção, prisão administrativa e exclusão⁸⁸. Ainda podem ser consideradas maneiras informais de punição como transferência de unidade, troca de função e mudança na escala de horários. Os policiais também consideram uma forma de punição o encaminhamento para atendimento psicológico, quando os policiais se envolvem tiroteios com morte e eventos de grande *stress* ou quando cometem desvios graves⁸⁹. É interessante dizer que os policiais acusados de transgressões disciplinares e mesmo homicídios não são afastados das atividades⁹⁰.

O trâmite da investigação é sigiloso. O policial acusado será investigado sem ter consciência disso. Após ser formalmente acusado, pode formar sua defesa, a qual pode ser feita por um advogado civil ou um oficial da Polícia Militar. Se condenado, a publicação da punição é feita em boletins separados: um para praças até a graduação de cabo e, outro, para sargentos e oficiais. Uma vez que a hierarquia perpassa as relações entre os militares, o sigilo da publicação, em boletins separados, objetiva a manutenção do “princípio de autoridade”. O mesmo acontece nas apurações de processo administrativo, onde os policiais presentes devem possuir patente mais alta ou ser mais antigos⁹¹ que o policial acusado, ou no mínimo, ser um oficial (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

⁸⁸ Como visto anteriormente nesse capítulo.

⁸⁹ Ver no presente trabalho capítulo que trata do Programa de Apoio e Aperfeiçoamento ao Policial Militar (PAAPM). Essas formas de punição estão relacionadas, principalmente, aos bicos que os policiais realizam em seu horário de folga para o complemento do salário.

⁹⁰ A Human Rights Watch/Americas denunciou o uso de cláusulas de estabilidade para funcionários públicos, presentes na Constituição Federal de 1988⁹⁰, para a manutenção de policiais que cometeram graves violações dos direitos humanos em atividade. Segundo a entidade, todos os servidores públicos devem estar sujeitos a afastamento e demissão quando são suspeitos ou cometem essas violações.

Constituição Federal, artigos 41, parágrafo 1º e 42, parágrafo 7º e 8º.

⁹¹ Diz-se do policial com mais tempo de serviço.

Em relação às influências da posição hierárquica na aplicação das sentenças, os oficiais da Polícia Militar acreditam que as punições são mais severas para eles, pois eles têm maior responsabilidade e devem servir de exemplo. As praças da Polícia Militar acreditam que os procedimentos investigativos e de punição recebem tratamento diferenciado entre os escalões hierárquicos. As punições dirigidas a soldados, cabos e sargentos seriam muito rigorosas em comparação a dos oficiais. Ainda na opinião dos soldados, as punições dirigidas aos escalões mais baixos da Polícia não teriam reflexos na mentalidade da instituição, uma vez que aqueles que comandam permanecem os mesmos (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

Segundo Ignácio Cano o que ocorre é que o trabalho da Corregedoria é quase todo reativo, centrado mais em investigar e punir do que em implantar um controle qualitativo (CANO, s/d). O relatório do Núcleo de Estudos da Violência/USP chegou ao mesmo diagnóstico: verificou que o papel da Corregedoria é voltado para rápidas punições individuais de policiais envolvidos em transgressões em detrimento de análises que indiquem os problemas estruturais da Corporação. A cada dois meses, a Corregedoria publica um resumo das principais ocorrências envolvendo PMs com as informações sobre os casos e as providências tomadas. Apesar desses relatórios conterem informações relevantes e objetivarem a implementação de políticas de prevenção de desvios (mudanças nos treinamentos, seleção e formação), não há um relacionamento formal constituído entre a Corregedoria e setores de recursos humanos para o uso adequado de dados e informações⁹².

O fato de a Corregedoria fazer parte do aparelho militar estadual aumenta a relutância das vítimas em apresentarem queixas, pois a atmosfera interna é pouco acolhedora. Ainda mais, se o público externo não se sente à vontade para denunciar os policiais, internamente a Corregedoria é considerada o setor menos acessível, em razão do excesso de atribuições e do caráter negativo de seu trabalho⁹³.

Enfim, nos casos que envolvem mortes, o papel da Corregedoria permanece destacado. Os policiais da Corregedoria são os primeiros a chegar aos locais de possíveis tiroteios e realizar as primeiras investigações sobre o crime praticado. Isso, apesar de a Human Rights Watch declarar que, em linhas gerais, quando as provas são muito claras sobre a ocorrência de execuções extra-judiciais, os investigadores não

⁹² UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência. **Pesquisa direitos humanos e democracia: propostas de intervenção na formação de profissionais do Judiciário, do Ministério Público no Estado de São Paulo, Brasil**. Relatório Final, São Paulo, 1998.

⁹³ *Ibidem*.

investigam de forma adequada. Alguns episódios recentes da ação de grupos de extermínio onde a Corregedoria atuou ilustram esse comportamento: a chacina de São Mateus (2006)⁹⁴, os grupos de extermínio do Parque Bristol (2007)⁹⁵ e os *Highlanders* (2008)⁹⁶, todos esses casos com claro envolvimento de policiais militares. Nessas investigações a Corregedoria desqualificou as vítimas, acusando-as de envolvimento com o tráfico de drogas ou de serem marginais, ou sentenciou a absolvição sumária dos policiais⁹⁷.

Apesar de lentas e sazonais, mudanças informais foram implementadas na Corregedoria da PM de São Paulo. A Corregedoria adotou a prática de enviar policiais a todos os locais onde haja suspeita de tiroteio e morte, também passou a se reunir semanalmente para reavaliar os casos de tiroteio e identificar os policiais reincidentes em ações com mortes. São mudanças importantes, entretanto, para alterar comportamentos devem ser consolidadas e receber apoio do Comando da Polícia e da Secretaria de Segurança Pública. Cano (s/d) acredita que o controle interno formal é uma das instâncias mais poderosas de controle de abusos, desde que enseje uma cultura profissional dominante sobre as subculturas que incentivam os desvios de conduta.

Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar

Um inovador mecanismo de controle interno da Polícia Militar de São Paulo foi criado em 1995 durante o Governo de Mário Covas. Batizado de PROAR (Programa de Acompanhamento de Policiais envolvidos em Ocorrências de Alto Risco), o programa tinha como função *afastar* policiais envolvidos em tiroteios com morte e ocorrências de alto risco e perigo⁹⁸. Além do objetivo de diminuir a violência policial e inibir o uso da força letal, o programa obrigava o policial a receber acompanhamento psicológico e

⁹⁴ Homens com toucas ninja mataram cinco pessoas e feriram uma no Bairro de São Mateus, SP.

⁹⁵ Quatro homens encapuzados em um carro sem placa balearam e mataram 3 pessoas e deixaram uma ferida.

⁹⁶ Grupo de policiais da região de Itapeverica da Serra que tinha como marca registrada a decapitação de suas vítimas.

⁹⁷ HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/08/lethal-force-0>. Acessado em: 10/02/2010.

⁹⁸ O Programa foi desenvolvido após a morte de 111 presos no episódio conhecido mundialmente como “Massacre do Carandiru” em outubro de 1992.

religioso por seis meses. Além disso, outra característica importante do Programa é que os policiais eram retirados de suas atividades rotineiras e remanejados para o policiamento a pé em outras áreas por trinta dias.

O Programa foi recebido pelos policiais militares com intensas críticas (ALEGRETTI, 1996; NEME, 1999). O alvo das críticas eram as dificuldades impostas pelo programa às ocupações privadas de segurança dos policiais, o chamado “bico” que é proibido pela legislação. Em razão do programa alguns policiais faziam “corpo mole” para atender ocorrências e não se sentiram “à vontade” para trabalhar. Como demonstrou Neme (1999), o argumento de que o Programa inibiria a ação policial não se sustenta em razão de que nos anos de 1997 e 1998 a atuação policial aumentou em número de prisões em flagrante, armas apreendidas e buscas. A rejeição ao Programa seria, antes, reflexo da cultura ocupacional enraizada que resistiria à limitação do uso da força em seu trabalho diário (NEME, 1999).

Em 2002, o PROAR foi substituído por programa similar, mais abrangente, entretanto, que não afastava o policial militar de suas funções. O PAAPM (Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar), criado em 2002 na gestão de Geraldo Alckmin, oferece apoio psicológico aos policiais envolvidos em ocorrências de alto risco e a policiais que procuram voluntariamente o serviço. Ocorrências de alto risco são definidas pela Polícia Militar como circunstâncias de grande *stress* e perigo ou situações de gerenciamento de crise, nas quais as capacidades de decisão e discernimento, bem como capacidades físicas do agente policial sejam afetadas. A novidade e o avanço do Programa atual em relação ao anterior está em abranger policiais envolvidos em situações de risco em suas horas de folga e policiais com alterações comportamentais e emocionais, independentemente de envolvimento em ocorrência.

Os objetivos gerais do Programa atual são o restabelecimento do equilíbrio emocional do policial militar, a readequação de sua atitude frente às exigências dos conceitos de polícia comunitária, a valorização da vida humana, a não-banalização da morte e maior integração do policial com a sociedade. Igualmente, pretende reforçar as noções de hierarquia e disciplina através do fortalecimento das normas e das leis que regem a atividade policial.

O policial submetido ao programa de aprimoramento profissional/desenvolvimento psico-emocional tem um total de 86 horas/aula com as seguintes disciplinas: 1. Direitos e vantagens dos servidores militares (4 horas); 2. Teosofia (4 horas); 3. Doutrina de Polícia Comunitária (2 horas) 4. Cuidados

alimentares e nutrição (6 horas); 5. Elementos de psicologia (14 horas); 6. Educação Física (14 horas); 7. Psicologia aplicada (33 horas); 8. Noções sobre prevenção e tratamento de dependências (06 horas); 9. Educação institucional (3 horas). Ainda existem outras 16 horas destinadas a palestras, avaliação e administração escolar. O programa tem 17 dias letivos, aceita 40 policiais militares por turma e tem um custo total de R\$ 4.112,00 e um custo médio por aluno de R\$ 105,45; envolve um instrutor e treze auxiliares de instrução⁹⁹.

Conforme Carneiro e Oliveira (2002)¹⁰⁰, até 1999 o programa havia atendido 2884 policiais militares, sendo que a maioria dos atendidos era agente de ponta, isto é, policiais que trabalham nas ruas. Entre 1997 e 1998 foram incluídos no programa casos de insubordinação e ocorrências com lesão corporal, além de ocorrências com disparo de arma de fogo, o que aumentou consideravelmente o número de PMs no Programa:

Tabela 5: NATUREZA DA OCORRÊNCIA (1995-1999)	nº.	%
Distúrbios emocionais	4	0,1
Disparo de arma de fogo	256	8,9
Lesões corporais	890	30,9
Resistência à prisão seguida de morte	1734	60,1
TOTAL	2884	100

Fonte: Secretaria de Segurança Pública, SP.
Reproduzido do trabalho de Carneiro e Oliveira (2002).

A leitura dos dados fornece o principal motivo pelos quais os policiais são enviados ao Programa que é a resistência à prisão seguida de morte; em segundo lugar, figuram as lesões corporais; em terceiro, o disparo de armas de fogo e, por último, os distúrbios emocionais. No primeiro trimestre de 2007, 526 policiais militares passaram pelo Programa no Estado, 374 policiais realizavam o policiamento na capital e na região metropolitana¹⁰¹. Após a avaliação psicológica inicial, 176 policiais foram liberados para voltar ao trabalho e 207 freqüentaram todas as etapas (NEME, 2007).

O impacto do PROAR pode ser avaliado como positivo para a redução da letalidade em ações policiais. No período subsequente ao Massacre do Carandiru, durante a gestão do governador Mario Covas, observou-se uma redução de 58% em

⁹⁹ Números de 2002.

¹⁰⁰ Esses dados ainda versam sobre o antigo PROAR, contudo tem caráter ilustrativo importante acerca da natureza dos atendimentos.

¹⁰¹ Relatório NEV/FAPESP/Projeto CEPID2 aponta a violência policial no Estado de São Paulo como um fenômeno majoritariamente urbano, concentrado nas grandes cidades.

relação aos anos de 1991 e 1992, considerados os anos mais violentos (NEME, 2007). A mesma autora considera que a eficácia do PROAR residia em seu caráter punitivo. Em outros termos, o antigo Programa afastava o policial militar de suas atividades de rotina por seis meses, deslocando-o para outros locais de trabalho e alterando sua escala de vencimentos no ofício de segurança privada (bico). Nesse diagnóstico, o afastamento funcionava como um castigo para o policial, que não mais podia complementar sua renda (NEME, 2007). Outra interessante explicação é a de Carneiro e Oliveira (2002) que credita a eficácia do PROAR à separação do policial de grupos violentos no interior da Corporação, contribuindo assim para derrubar uma cultura de valorização do policial “duro” e violento e dos estímulos ao confronto.

Nota-se que na transição para o novo Programa (PAAPM) houve um aumento notório da vitimização em confrontos policiais. No ano seguinte à implantação do PAAPM, foram mortas pela Polícia Militar 756 pessoas¹⁰². Cabe ressaltar o novo contexto político em que o PAAPM foi criado. No governo Alckmin, foi nomeado como secretário de segurança pública o jurista Saulo de Castro Abreu Filho (2002-2007), o qual promovia abertamente o “endurecimento” da polícia no combate ao crime (NEME, 2007).

Nesse diapasão, é possível argumentar que a letalidade nos confrontos policiais é diretamente influenciada pelas mudanças ocorridas nos governos (OLIVEIRA, 2003). A relação entre o posicionamento do Governo e da cúpula da Segurança Pública tem se mostrado importante: quando há incentivos por parte do Governo a políticas de endurecimento policial frente ao crime, a letalidade se eleva; se as políticas pretendem controlar a violência policial, com esforço, a letalidade diminui. Apesar do controle parcial exercido pelas políticas públicas de controle da violência, elas devem ser acompanhadas do apoio da população e precisam permanecer fortes frente às alternâncias de Governo. Se os avanços em controlar a polícia são difíceis e ocorrem a longo prazo, as mudanças governamentais revertem rapidamente os ganhos e prolifera a violência, impedindo a consolidação de um padrão de baixa letalidade (CALDEIRA, 2000).

Porém, o PAAPM ofereceu aos policiais o devido apoio psicológico, num ramo de atividade profissional caracterizado pelo perigo e incerteza, pois o policial vive a constante tensão de ser atacado e não pode saber quem é o seu opositor (REINER,

¹⁰² Dados disponíveis no site da Secretária de Segurança Pública do Estado de São Paulo, por trimestre.

2004). Por si só, a criação do Programa já representa um avanço, em razão de que o desempenho da atividade policial necessita, em grande parte, de equilíbrio e controle emocional (NEME, 1999). Outra dificuldade é que os psicólogos são oficiais da PM, o que gera conflito de interesses quando, por exemplo, o policial atendido é usuário de drogas ou, ainda, pelo psicólogo ser de patente superior. Por isso, Neme (2007) acredita que o Programa poderia ter um corpo independente de funcionários da saúde, desligado dos quadros da Corporação, mais adequado para o tratamento de policiais. Além das críticas acima, o Programa tem um curto período de duração – apenas 17 dias letivos – e ao curso é oferecido na cidade de São Paulo e, pelo que foi apurado, na cidade de Assis/SP. Apesar de a violência policial estar concentrada na Capital e na região metropolitana de São Paulo, pode haver dificuldades para os policiais do interior do Estado participarem do Programa¹⁰³.

O caráter pedagógico do Programa também pode ser questionado, pois 17 dias letivos é um período curto para a transformação das práticas policiais, reciclagem ou mesmo para apoio psicológico. Novas turmas são iniciadas a cada 15 dias, contudo há falta de psicólogos para o contingente da PM envolvido nos casos atendidos. Outro problema é a “contaminação” dos policiais que receberam formação e treinamento renovado com os antigos policiais. Na prática, há uma tendência dos policiais “reformados” pelo Programa serem absorvidos pelos velhos hábitos e rotinas de trabalho dos antigos policiais e não há uma saída imediata para essa situação, pois não há como alocar o novo contingente em apenas uma área¹⁰⁴.

Os números demonstram que a violência letal foi reduzida com a introdução do PROAR. A mudança de algumas de suas características foram positivas por um lado, em razão da maior abrangência de atendimento psicológico, mas, por outro, lado representou uma flexibilização do controle da violência policial (NEME, 2007). Isso se deu pela alteração do tempo de afastamento do policial de suas atividades costumeiras, o que representava uma punição para o policial, que se via afastado do bico. Pode-se concluir, então, que o Programa era eficiente porque afastava o policial, mas não pela re-educação de seus valores e práticas.

¹⁰³ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência. **Pesquisa direitos humanos e democracia: propostas de intervenção na formação de profissionais do Judiciário, do Ministério Público no Estado de São Paulo, Brasil**. Relatório Final, São Paulo, 1998.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Justiça Militar Estadual

A Justiça Militar é a instância decisória da perda da patente ou do posto do militar acusado¹⁰⁵. Caso a denúncia oferecida pela Corregedoria seja acatada, um inquérito policial militar (IPM) deve ser instaurado. A Justiça Militar é criada e extingue-se com o final do processo; sua criação é feita através de proposta do Tribunal de Justiça sendo constituída em primeiro grau pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal de Justiça Militar¹⁰⁶. No Estado de São Paulo, a Justiça Militar é formada por duas instâncias: a primeira instância é formada por quatro Auditorias Militares, com as mesmas competências e atribuições, e a segunda pelo Tribunal de Justiça Militar. As auditorias são compostas por um juiz civil que preside a auditoria e quatro oficiais da Polícia Militar.

Cada auditoria forma dois conselhos: o Conselho de Justiça Permanente, para julgamento de praças: soldados, cabos, sargentos e subtenentes, e o Conselho Especial de Justiça, que julga oficiais: aspirante a oficial, tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel. Tanto o Conselho de Justiça Permanente quanto o Conselho Especial de Justiça são formados por quatro juízes militares, sorteados entre os oficiais da ativa, e um juiz civil que preside ambos. Os conselhos devem ter um tempo de duração de três meses e são extintos após a conclusão dos trabalhos¹⁰⁷.

Cristina Neme (1999) analisou a Justiça Militar Estadual do Estado de São Paulo e demonstrou que a estrutura da corte apresenta fatores que concorrem para a impunidade. As auditorias, os Conselhos de Justiça e o Tribunal têm em sua composição uma maioria de juízes militares sem formação acadêmica na área jurídica. Primeiro, os juízes podem até ser criteriosos no julgamento de crimes de indisciplina e desrespeito à hierarquia, mas com relação a crimes cometidos contra civis durante policiamento, sua competência pode ser questionada. Segundo, a independência do processo legal pode ser prejudicada pela hierarquia militar, já que a maior parte do processo de apuração dos crimes é realizada por oficiais da polícia militar de posição hierárquica superior ao réu. Nos Conselhos Especiais de Justiça, as testemunhas

¹⁰⁵ Constituição Federal, art. 125, parágrafo 4º.

¹⁰⁶ Nos Estados em que o efetivo da Polícia Militar for superior a vinte mil integrantes. Constituição Federal, art. 125, § 3º.

¹⁰⁷ Os possíveis recursos são julgados pelo Tribunal de Justiça Militar, composto por sete membros (quatro coronéis da ativa da Polícia Militar e três civis) divididos em duas câmaras.

policiais podem sentir-se coagidas ao testemunhar contra superiores hierárquicos. Terceiro, a corte militar possui ampla competência de julgamento que compreende desde crimes militares (deserção, insubmissão e crimes contra a administração militar) até os crimes praticados contra a população civil, demonstrando o caráter antidemocrático e desigual da corte, pois, no período ditatorial, esse alcance jurisdicional garantia a impunidade de militares envolvidos crimes e infrações (NEME, 1999).

O caminho para levar a julgamento policiais acusados de crimes contra civis não foi fácil (NEME, 1999). Em 1996, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso sancionou o projeto de lei que transferia para a Justiça Comum os crimes **dolosos** cometidos por militares contra a vida de civis praticados durante o policiamento ou fora de serviço com a arma da corporação¹⁰⁸. A decisão sobre a natureza do crime, doloso ou culposo, ainda fica a cargo da Justiça Militar. Caso o crime seja doloso, o inquérito é remetido ao Tribunal do Júri¹⁰⁹ (Justiça Comum). Não há dúvidas de que a aprovação dessa lei representou um avanço importante em direção a um maior controle da polícia e ao fortalecimento do Estado de direito democrático, entretanto é preciso registrar algumas observações.

A Justiça Militar permanece julgando policiais em crimes ocorridos durante o policiamento. A lentidão e o acúmulo de processos nessa instância fazem com que muitos crimes prescrevam. O Ministério Público, que tem como função fiscalizar o trabalho da Justiça Militar, não conta com uma estrutura eficiente e como trabalha com inquéritos montados por policiais (IPMs), a ausência de provas compromete as investigações. A principal crítica endereçada à Justiça Militar é o fato de ser corporativista, tanto no sentido de proteger os policiais em geral, como de evitar condenações de oficiais do alto escalão (NEME, 1999; LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

Levantamento realizado pela Ouvidoria de Polícia em 2000 revela que em 28 anos (1971-1999), foram instaurados 195 Conselhos de Justiça. Desse total, 14 (6,33%) foram contra oficiais superiores e 181 (93%) contra oficiais intermediários. Os

¹⁰⁸ Lei nº 9.299/96 (grifo meu).

¹⁰⁹ Esclarecendo: [...] “o julgamento pelo Tribunal do Júri é um procedimento que se aplica apenas aos crimes intencionais contra a vida humana e se inicia com uma sentença judicial proferida por um juiz (pronúncia), após a realização da produção de informações, indícios e provas, durante o inquérito policial e a instrução judicial, comum a todos os processos judiciais criminais e também regida pelo contraditório e ampla defesa, em um processo que exige a presença do réu e que termina pelo veredicto dos jurados” (KANT DE LIMA, 1999, p. 30).

resultados dos Conselhos foram os seguintes: apenas 28 oficiais (14,36%) foram punidos com a perda da patente¹¹⁰, 11 oficiais (5,64%) foram reformados (aposentados), 26 policiais sofreram punições disciplinares (13,33%) e, à época, 48 casos (24,62%) ainda estavam em tramitação. A maioria dos casos (40,51%) foi arquivado. Os tenentes e os capitães, os quais correspondiam a 86,8 % do oficialato, representaram 92% dos punidos (74% e 18%, respectivamente). Dentre as irregularidades cometidas pelos oficiais e que levaram a punição máxima (perda de posto e patente): procedimento incorreto e transgressão militar desabonadora (17,86%), estelionato e furto (10,71%), peculato e concussão (7,14%).

No caso das praças (soldados, cabos, sargentos), a pesquisa cobriu o período de 1991 a 1998. Nesse espaço de tempo foram expulsos, demitidos ou reformados um total de 2.507 policiais. Os anos de 1995 e 1996 são considerados anos atípicos, nos quais o número de expulsões e demissões foram menores – 14 demissões e 86 expulsões. Nesses anos, o Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior Federal entenderam que a competência para demitir e expulsar policiais cabia unicamente ao governador do Estado e não mais ao Comandante Geral da Polícia Militar¹¹¹.

O índice de policiais punidos *por* 1000 oficiais com a perda de posto no período da pesquisa (1971-1999) é de 0,25 policiais por ano. Levando em conta o efetivo de praças para cada 1.000, a média de policiais expulsos ou demitidos por ano (1991-1998) é de 6 praças. Segundo a Ouvidoria, a probabilidade de uma praça ser expulso ou demitido é 20 vezes maior que a de um oficial perder o posto ou a patente¹¹².

Dados mais recentes reforçam o que foi dito anteriormente. A Justiça Militar é eficiente quando se trata de punir policiais de baixa patente ou nos casos em que sejam julgados crimes tipicamente militares. Das denúncias recebidas pela Ouvidoria, entre 1999 e 2006, e encaminhadas para a Corregedoria da Polícia Militar somente 0,70% dos coronéis foram punidos contrastando claramente com os índices de praças punidos¹¹³:

¹¹⁰ Um tenente-coronel e dois tenentes foram julgados e perderam seus postos na Corporação em 1974, mas foram posteriormente readmitidos em 1986. Admitiu-se que a perda das patentes se deu por “razões ideológicas”.

¹¹¹ Cf. artigo 125, § 4º da Constituição Federal, posteriormente modificado em 1997. OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia** – 2000. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acessado em: 20/06/2001.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ CARAMANTE, José. Corregedoria pune menos os coronéis. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 abril 2007.

Tabela 6: Número e percentual de Oficiais e praças denunciados e punidos pela Corregedoria da PM paulista, 1999-2006.

Oficiais Superiores	Denunciados na Ouvidoria	Policiais Punidos	Percentual de Punições
Coronel	425	3	0,7
Tenente Coronel	208	9	4,33
Major	404	14	3,46

Oficiais Intermediários	Denunciados na Ouvidoria	Policiais Punidos	Percentual de Punições
Capitão	1.264	40	3,16
Tenente	1.664	220	13,22
Aspirante	47	21	44,68

Praças	Denunciados na Ouvidoria	Policiais Punidos	Percentual de Punições
Subtenente	88	10	11,36
Sargento	2.521	551	21,86
Cabo	1.471	486	33,04
Soldado	6.618	2.733	41,30

Nota-se que quanto mais baixo o posto do policial maior é o número de denúncia e também de punições. A causa pode residir no fato de policiais de baixa patente estarem em contato freqüente com a população enquanto policiais de alta patente, na maior parte das vezes, estarem lotados em serviços administrativos e de comando. Igualmente, pode ser um indício da relutância das instâncias julgadoras em punir seus pares quando se trata de policiais de alta patente, como demonstrado por alguns estudos de outros estados (MUNIZ, 1999).

Pode ser esclarecedor o tratamento legal dado aos casos de violência policial, o qual, em princípio, desvia da Justiça comum os crimes de homicídio praticados por policiais durante o policiamento civil ostensivo, é a figura jurídica “inventada” pela autoridade policial de “resistência seguida de morte”. Isso acontece porque os casos tipificados dessa forma conferem, desde o início do inquérito, excludente de ilicitude ao policial, e as provas são coletadas de modo a corroborar a tese¹¹⁴.

De acordo com a Ouvidoria, uma vez que o crime recebe a tipificação de “resistência seguida de morte”, o inquérito é distribuído para as varas comuns e não

¹¹⁴ As provas são coletadas por policiais da Corregedoria ou por policiais militares lotados nas unidades em que os policiais acusados trabalham. OUVIDORIA DA POLICIA DO ESTADO DE SAO PAULO. **Resistência seguida de morte:** a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, 2002. 45p.

para a Vara do Júri, assim, o único ilícito investigado é a ação da vítima em detrimento de todos os fatos envolvidos na ocorrência. Por exemplo, o indivíduo é surpreendido pelo policial roubando, ao receber voz de prisão, oferece resistência e é morto. Nesse caso, há três figuras penais distintas: o roubo praticado pelo indivíduo, o crime de resistência¹¹⁵ e o homicídio praticado pelo policial. Os três crimes deveriam ser investigados e apurados e a coleta de provas deveria versar sobre os três delitos.

A ação legítima do policial, se fosse o caso, deveria ser confirmada apenas após o fim do processo com provas dos três delitos e considerando-se o uso da força proporcional com a ação delituosa e a resistência. Mesmo que o caso fosse classificado, em princípio, como “resistência seguida de morte”, o exame posterior dos laudos pelo Ministério Público poderia concluir pela existência de crime doloso. Segundo Cano (1997), pesquisas demonstram que no Rio de Janeiro e São Paulo, ainda que haja indícios de crime doloso, o Ministério Público costuma arquivar esse tipo de caso, não levando a maioria a julgamento.

Ocorre o que Macaulay (2002) denomina “cortina de fumaça”, uma série de procedimentos e táticas conhecidas pelos policiais militares para “desfigurar” os crimes cometidos. Segundo a autora, a primeira estratégia é normalizar os comportamentos desviantes dando a eles uma roupagem de legitimidade, minimizando sua importância e gravidade. Assim, por exemplo, abusos de autoridade são classificados como lesão corporal ou reclassificados como crimes menores. Homicídios dolosos são rotulados como “resistência seguida de morte”. Essa maquiagem da ação delituosa aparece em relatórios e registros de ocorrência e serve para imunizar as ações policiais ilegítimas e ilegais ou diminuir a gravidade das sentenças imputadas.

Salientamos que nos casos de violência policial, execução sumária ou atos ilegais cometidos por policiais, normalmente não há testemunhas não-policiais. Reconhece Lemgruber, Musumeci e Cano (1999) que o policial se destaca do criminoso comum, pois conhece profundamente a estrutura policial e os mecanismos de investigação e punição, valendo-se desse conhecimento para impedir, obstruir ou atrapalhar a apuração de denúncia/crime.

Detalhando-se a estrutura e o funcionamento do sistema de julgamento e apuração de crimes cometidos por agentes públicos, Corregedoria e Justiça Militar Estadual, percebe-se que não somente há dificuldades em controlar a polícia como

¹¹⁵ Previsto pelo artigo 329 do Código Penal: “opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio”.

também persevera o alto grau de impunidade. Em relação à violência letal, a definição da qualificação do crime – se é doloso ou culposo – ainda permanece a cargo da Justiça Militar, que expõe o seu juízo a partir das investigações preliminares da Corregedoria. Esse processo ainda permite que policiais criminosos sejam protegidos por seus pares no momento da investigação, isso ocorre porque a Corregedoria não conta com pessoal suficiente para realizar investigações, as quais, muitas vezes, ficam por conta de policiais lotados em unidades e batalhões onde servem os policiais acusados. O policial, então, consciente das dificuldades de ser punido, fica propenso a agir cometendo abuso e violência ilegal (BELLI, 2004).

Partindo dessas considerações, apresentaremos as possibilidades e perspectivas do controle externo no Estado de São Paulo, tema do próximo capítulo.

10. MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO: a possível *accountability* pelo público

Após termos percorrido longo caminho, analisando os mecanismos de controle interno da Polícia Militar, nos parece, nesse ponto, sensato e necessário refletir sobre os mecanismos e práticas de controle externo. Como demonstrado, os mecanismos institucionais da PM têm sido ineficientes em punir desvios de conduta, em garantir transparência aos atos de segurança pública e coibir a violência institucional, principalmente a violência letal. Diversos fatores concorrem nessa direção: regulamentos draconianos, estrutura corporativa das cortes, lacunas “legais” que permitem a descaracterização de crimes cometidos por policiais, militarização, etc. Ainda que a existência de tais mecanismos possa ser justificada, o grave problema da letalidade no estado de São Paulo não tem sido afetado por esses controles.

No entanto, não é o caso de defender a extinção dos mecanismos internos. Bayley (2006), concluiu que os mecanismos de controle interno são mais eficientes, em razão de estarem presentes no cotidiano policial de forma extensiva e difusa, além do acesso ilimitado aos documentos produzidos na instituição. Ainda, segundo Bayley, uma diversidade de países convive com os dois tipos de controle, o interno e o externo. Beato (1999) afirma que as questões sobre o controle da polícia são complexas e a extinção do controle interno e a adoção unicamente do controle externo não parece ser uma saída possível. A partir da reflexão de Mesquita Neto (1999), compreendemos que as percepções da violência policial são múltiplas e que o seu entendimento comporta variações sociais, portanto, existem formas de controle relacionadas a certos tipos de violência policial, mais eficientes para algumas manifestações desse fenômeno e menos eficientes para outras.

O que podemos perceber é que os controles internos não têm cumprido o seu papel no controle das ilegalidades, dos abusos e da violência policial. Feita essa constatação, a partir da década de 1990, o estado de São Paulo adotou alguns mecanismos de controle externo como veremos adiante. Para Skolnick e Fyfe (1993), a criação de mecanismos externos de controle reflete a descrença de que a polícia possa investigar a si mesma e, por outro lado, que os oficiais sejam firmes na apuração de desvios de conduta de seus subalternos, uma vez que a performance da instituição depende dos últimos. Além disso, mesmo quando as investigações internas são justas e

razoáveis, esses conflitos de interesse tornam o resultado pouco confiável. Segundo Bayley (2006), na ausência de valores policiais, o controle externo confere tranquilidade à população, constituindo uma segunda linha de defesa de seus direitos.

Portanto, a eficácia do controle externo é de outra ordem, ela tem a ver com a teoria democrática de representação e participação. Dessa forma, o controle externo ou civil da polícia pode auxiliar no desenvolvimento das políticas policiais no trato com os cidadãos, contribui para a incorporação da perspectiva da população dos fatos e pode conferir legitimidade e confiança ao trabalho da polícia. Dessa maneira, em instituições democráticas, os mecanismos externos de controle são instituídos não por serem mais capazes ou eficientes, mas sim por permitirem a participação popular (SKOLNICK e FYFE, 1993).

A principal questão a ser considerada é que a *accountability* vertical está voltada para o público. Em casos de violência policial, onde conflitos de interesse são potenciais, o controle externo pode realizar uma investigação paralela, encontrando resultados diferentes da apuração interna, os quais podem ser apresentados aos comandantes da polícia ou às autoridades competentes. Como as denúncias são realizadas externamente ao âmbito institucional, um dos propósitos da supervisão externa é encorajar as vítimas do uso de força excessiva a comunicar os abusos e realizar o acompanhamento de tais casos (SKOLNICK e FYFE, 1993).

O aumento das queixas é um movimento natural da instauração do controle externo, pois as vítimas se sentem mais confortáveis em realizar denúncias fora de quartéis e instalações militares, onde provavelmente será atendida por um oficial uniformizado. Apesar de muitas denúncias serem infundadas ou injustificáveis, o trunfo da supervisão externa é estar muito mais acessível ao público. Ao mesmo tempo em que gera denúncias pouco confiáveis, igualmente contribui para o conhecimento de queixas e problemas legítimos. Skolnick e Fyfe (1993) elencam alguns requisitos para o bom funcionamento do controle externo: conduzir investigações paralelas, receber financiamento adequado, ser independente financeiramente e contar com quadro de pessoal bem treinado e qualificado, contar com a colaboração da polícia e respeitar o direito de defesa do policial acusado.

Para Stone (2003), o sucesso desses mecanismos depende de três principais fatores: a) trabalhar no sentido de convencer os policiais de que suas reivindicações de profissionalismo e legalidade são genuínas; b) desenvolver diretrizes de ação profissionais junto com os policiais, ultrapassando as questões meramente punitivas; c)

fornecer aos comandos da polícia panoramas realísticos do comportamento dos policiais perante a comunidade.

Destarte, as razões para a criação de mecanismos externos de controle são similares, segundo a concepção de Stone (2003, p. 273): “[...] as sociedades democráticas submetem a polícia a uma dupla exigência: espera que mantenha a segurança e, ao mesmo tempo, faça esse trabalho de forma profissional e dentro da lei. Os cidadãos querem que o policiamento seja tão eficaz quanto respeitoso”. Se o trabalho da polícia contraria essas prerrogativas e seus mecanismos institucionais não obtém sucesso em equacionar o uso da força e a legalidade (PAIXÃO e BEATO, 1997), o controle externo é necessário para tal adequação, entretanto, as agências responsáveis por exercê-lo tomaram formas variadas em diversos países. Como avaliou Bayley (2006), eles podem estar localizados dentro ou fora dos governos, podem ser múltiplos ou unitários, coordenados por políticos, técnicos, burocratas, civis ou por uma mistura deles. Alguns corpos de supervisão possuem total autoridade sobre a polícia, outros avaliam questões disciplinares e alguns são apenas consultivos. Então, podem ser Comissões mistas de acompanhamento da atividade policial, órgãos civis de controle externo, ONGs, Comissões de direitos humanos ou *Ombudsmen* (Ouvidorias).

Na Inglaterra, o controle externo foi implantado em 1985, após a eclosão de distúrbios raciais entre a polícia e a comunidade afro-caribenha. O *Police Complaints Authority* é um órgão independente que lida com as queixas contra a polícia¹¹⁶. Assim que foi criado, o PCA elaborou o Código de Prática Policial, com o objetivo de estabelecer limites às ações policiais. O código estabelece normas que devem ser cumpridas pelos policiais em diversas áreas: 1) honestidade e integridade; 2) justiça e imparcialidade; 3) boa educação e tolerância; 4) uso da força e abuso de autoridade; 5) cumprimento do dever; 6) obediência a ordens legais; 7) confidencialidade; 8) delitos; 9) propriedade; 10) sobriedade; 11) aparência; 12) conduta geral. Quando ocorre a violação de algum item desse Código, a polícia é obrigada legalmente a enviar o caso para o PCA, que supervisiona e averigua os processos na busca de provas para determinar se houve algum delito ou infração. O PCA tem amplas responsabilidades ao supervisionar o inquérito policial: a) decidir pela nomeação de um policial investigador experiente e de outra corporação policial caso o crime seja grave; b) estabelecer contato com a família da vítima com o propósito de suprir as necessidades decorrentes do

¹¹⁶ Os membros não podem ser nem ter sido policiais.

incidente; c) assistir autópsias; d) receber e aceitar o relatório do responsável pela investigação; e) emitir um certificado de que a investigação foi bem cumprida. O PCA também lida com casos de menor gravidade e busca resolvê-los por meio de acordos informais entre a corporação e o queixoso. É interessante notar que o índice mais alto de letalidade registrado na Inglaterra foi de 65 mortos, entre 1996 e 1997; reduzido pelo PCA para 32 mortes no período entre 2000-2001. Mesmo assim, o órgão está preocupado com os disparos de armas de fogo que no ano de 2002 haviam causado 4 mortes; e dessa forma estava, na época, verificando a possibilidade de aumentar o uso de armas não letais (GRAHAM, 2003).

Em Portugal, o controle externo é exercido pela figura do Provedor de justiça, eleito pelo Parlamento, pelas Cortes, na área criminal, e, especificamente, pela Procuradoria da República. Além disso, existe o controle comportamental, preventivo e disciplinar, desempenhado pela Inspeção Geral da Administração (IGAI). Os poderes do IGAI incluem fiscalizar e investigar a polícia, realizar inspeções extraordinárias, avaliar a eficácia das forças policiais, apurar queixas, denúncias e reclamações de violação da legalidade e abrir inquéritos de averiguação e disciplinares. Por meio de estudos e análises, o IGAI ainda pode propor alterações no funcionamento das forças policiais, visando sua melhoria. Compete à Inspeção ainda responder às solicitações e pedidos de esclarecimento de organizações nacionais e internacionais de direitos humanos como, por exemplo, a Anistia Internacional e o Comitê para Tortura do Conselho da Europa. Cabe ressaltar que as mortes causadas pela polícia portuguesa com armas de fogo registradas de 1996 a 2000 somaram apenas 15 mortes (MAXIMIANO, 2003).

Na África do Sul, a *Independent Complaints Directorate* (ICD) foi criada após o fim do Apartheid e do restabelecimento da democracia. Como a polícia sul-africana tinha um histórico de maus tratos aos negros no país, o órgão foi criado para conter os abusos e reformar a polícia de acordo com os preceitos constitucionais. A ICD é legalmente obrigada a investigar todas as mortes de civis em que policiais estão envolvidos bem como outros delitos ligados à má conduta policial. A principal diferença desse mecanismo em relação aos outros é que ele detém poder de polícia, não somente para investigar como para efetuar prisões. A ICD recebe queixas dos cidadãos e também investiga relatos da mídia sobre a criminalidade policial. Entretanto, as restrições orçamentárias permitem apenas a investigação das denúncias mais graves, sendo que as leves são encaminhadas para a polícia, que realiza as investigações,

contudo, ainda pode supervisionar e monitorar as investigações policiais e requisitar relatórios (McKENZIE, 2003).

Nos EUA, a preocupação do controle externo é com o uso da força excessiva, letal ou não-letal. Para tanto, múltiplos formatos de agências de controle externo vem sendo implantados desde a década de 1960. Podemos identificar entre os principais, o *Civilian Review Boards* (CRB), os monitores independentes e os investigadores independentes. O CRB é o mais antigo deles, surgiram na década de 1960 em Nova York, estimulados pelo péssimo tratamento dispensado a minorias étnico-raciais, principalmente negros e latinos; eram compostos por policiais e por civis representantes dessas minorias. Atualmente, contam com cidadãos com algum conhecimento na área jurídica e criminal e tem seu poder restrito a revisões e comentários das investigações realizadas pela polícia. Uma variante desse modelo prevê que o CRB realize investigações paralelas, que irão suplementar o trabalho da Corregedoria. Alguns casos permitem que o CRB intime ou mesmo obrigue o policial a testemunhar. Comumente, esses órgãos têm o poder de fazer recomendações sobre investigações e punições (BOBB, 2003).

Já os monitores independentes são pessoas externas às forças policiais que realizam investigações e informam ao público, de maneira franca e clara, como estão ocorrendo os processos de regulação interna. O propósito desses monitores é conferir a integridade do trabalho policial junto ao público, essencialmente no que diz respeito ao uso da força excessiva. Para tanto, tem acesso irrestrito aos arquivos e documentos da polícia. Bobb verificou que após o Departamento de Polícia de *Los Angeles* ter sido submetido a monitoramento independente e constante, os números de feridos e mortos civis em tiroteios com a polícia caiu de 63 em 1991 para 18 no ano 2000. No mesmo período, o número de vítimas policiais (feridos e mortos) registrou queda de 10 em 1991 para 3 em 2001 (BOBB, 2003). Os investigadores independentes são pessoas exteriores às organizações policiais, mas que estão autorizadas a controlar e dirigir investigações sobre os assuntos internos de polícia. Podem fazer recomendações sobre os aspectos disciplinares das polícias bem como às normas profissionais do departamento. Nos EUA, qualquer pessoa submetida a abusos ou violência pela polícia pode abrir um processo e receber indenização em dinheiro, segundo Bobb, os relatórios provindos de sua monitoria ajudaram a reduzir drasticamente o montante pago pelo Estado por tais incidentes, já que coibiu o uso da força excessiva.

As experiências internacionais podem nos auxiliar a compreender o nosso quadro institucional e os mecanismos de controle externo instaurados no Estado de São Paulo. Igualmente, podem ser parâmetros para críticas, sugestões e comparações entre as diferentes realidades. É claro, como pudemos notar, a preocupação dos países abordados é diversa da sociedade brasileira. O Brasil, antes e pós-Ditadura, apresenta números elevados de criminalidade se comparado a cidades violentas como Nova York, por exemplo. São Paulo figura, juntamente com o Rio de Janeiro e o Pará, entre os Estados que mais matam suspeitos e criminosos (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

O controle externo reveste-se de maior importância na sociedade brasileira, principalmente porque ainda não efetivamos os direitos civis e, dessa maneira, a violência dos agentes do Estado é freqüente e as condenações raras. Se, internacionalmente, a atenção está voltada para a redução dos custos dos processos, no Brasil ainda se gasta enorme energia para investigar eficientemente e levar policiais infratores a julgamento (COMPARATO, 2005).

No Brasil, algumas formas de controle externo da atividade policial coexistem. Na constituição de 1988 foi conferida ao Ministério Público a tarefa de exercer controle sobre a atividade policial. Ao Ministério Público compete a fiscalização dos três poderes, espécie de *checks and balances*¹¹⁷, no entanto, desvinculado de qualquer uma dessas esferas. Como veremos à frente o MP tem amplo poder constitucional para controlar e fiscalizar o andamento de inquéritos e inspecionar documentos além de dispor de quadro pessoal próprio e de autoridade equivalente e até superior a mecanismos de controle externo de outros países.

Em 1995, o Estado de São Paulo foi pioneiro na criação de uma Ouvidoria de Polícia. Inspirada no instituto do *ombudsman* sueco, pode ser uma pessoa ou um grupo de pessoas da sociedade civil que acompanha e fiscaliza as atividades da polícia. A Ouvidoria recebe sugestões e denúncias de cidadãos contra policiais e de policiais contra seus colegas, essas denúncias passam por averiguação e triagem e podem ou não ser remetidas às Corregedorias e ao Ministério Público.

Relevante também foi a criação de uma Comissão Especial para a redução da letalidade em ações policiais. Criada em 2000, a Comissão reunia representantes dos

¹¹⁷ Sistema de contrapesos muito explorado pela literatura em Ciência Política. De forma geral, tal sistema deve impedir, por meio de supervisão mútua, que poderes autônomos no interior de um governo se desequilibrem, por exemplo, fortalecendo um em detrimento dos outros.

gabinetes de segurança, acadêmicos do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), policiais das duas corporações paulistas e membros da Ouvidoria na intenção de acompanhar e documentar as ações policiais em que havia o emprego de armas de fogo ou mortes. O objetivo era exercer o controle da atividade da polícia e propor medidas que minimizassem os riscos de morte de civis e policiais. Adiante, veremos como essas experiências se constituíram e analisaremos seus avanços e limitações bem como sua eficácia no controle da força letal.

Ministério Público

A Constituição Federal de 1988, marco legal que efetivou formalmente direitos sociais, políticos e civis, também ampliou o espaço de atuação do Ministério Público na salvaguarda desses direitos¹¹⁸. Ao seu papel tradicional de promotoria na fiscalização da lei, o Ministério Público recebeu a atribuição de realizar o controle externo da atividade policial. Dessa maneira, igualmente, tornou-se função do Ministério Público “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei [...] podendo expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los”¹¹⁹.

Segundo Macaulay (2002, p. 7), o “*Ministerio Publico, an institution that should not, however, be classified as a civilian ‘external review body’ as it is essentially a hybrid judicial institution and as such enjoys institutional independence and powers*”. Isso porque o Ministério Público está institucionalmente localizado entre o Legislativo e o Executivo, porém, não está subordinado a tais instâncias. Os promotores são nomeados pelo governador do Estado, mas não são subordinados administrativa ou funcionalmente ao governo. Também conta com estrutura funcional própria, o que lhe

¹¹⁸ Segundo Comparato (2005), o Ministério Público já exercia o controle externo da polícia anteriormente à Constituição Federal de 1988, visto os esforços do procurador de Justiça Hélio Bicudo (1976) em São Paulo para investigar os esquadrões da morte formados por policiais.

¹¹⁹ Artigo 129 da Constituição Federal de 1988, parágrafos VI e VII. Em São Paulo, o controle externo da atividade policial também está previsto pelo Ato normativo nº 324 – PGJ/CGMP/CPJ, Ministério Público de São Paulo, 29 de agosto de 2003; Resolução CNMP Nº 20, Conselho Nacional do Ministério Público, 28 de maio de 2007; e Lei complementar Nº 75, 1993, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LCP/Lcp75.htm.

garante independência e autoridade equivalente ou até superior a mecanismos de controle externo de muitos países (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

De forma mais ampla, o parágrafo 127 da Constituição Federal nos diz que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, **do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis**” (grifo meu). No artigo 129, parágrafo II, o Ministério Público é incumbido de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Entende-se, portanto, que as atribuições do Ministério Público podem ser tanto reativas como proativas: pode formular e encaminhar denúncias contra a polícia como também realizar o acompanhamento e a fiscalização permanente de suas atividades (MACAULAY, 2002).

O MP configurou-se, então, como defensor da legalidade e dos direitos constitucionais. Entretanto, a atuação do Ministério Público se destaca no combate a corrupção e ao peculato no funcionalismo público, principalmente (ARANTES, 2000). Em termos de controle da atividade policial, apesar de seu papel legal extremamente poderoso, os resultados não têm atingido as expectativas. Na avaliação dos próprios procuradores, a atuação do MP no controle externo da atividade policial é classificada como de “regular” a “péssima” (CASTILHO e SADEK, 1998).

Macaulay indica dois problemas principais que obstam o controle da atividade policial pelo MP. Primeiramente, os promotores não teriam incorporado às suas práticas os novos atributos constitucionais, pois além de manter suas funções de promotoria – controlar a qualidade dos inquéritos produzidos pela Polícia Civil e promover a ação penal pública –, passou a fiscalizar situações como o tratamento recebido por suspeitos e presos no interior de delegacias e prisões, avaliar as provas obtidas por policiais, apurar desvios de conduta, acompanhar as etapas do trabalho policial e qualquer outro caso que represente ameaça aos direitos humanos. A autora aponta que os promotores têm se limitado a realizar revisões técnicas de evidências presentes nos inquéritos, atuando somente no final do processo. Entretanto, isso não deve ser tomado como um dado homogêneo, pois alguns Estados como, Rio de Janeiro, Goiás e Minas Gerais, criaram grupos especializados de atuação com elevado grau de autonomia, os quais se destacam como células ativistas, isoladas e distantes de outras instituições de justiça, no interior de cada Ministério estadual (MACAULAY, 2002).

O segundo obstáculo é a sobreposição de competências, uma vez que a Justiça brasileira permite uma dupla instrução de inquérito baseada em duas tradições distintas: a tradição inquisitorial de investigação da Polícia Civil, que tramita em sigilo e não admite defesa; em segundo, existe a instrução do inquérito pelo Ministério Público, que sob a tradição anglo-saxã, pode repetir os mesmos procedimentos de interrogatório realizados pela Polícia Civil, mas, agora, fundamentado pelo princípio do contraditório, onde há ampla defesa e o arbítrio do juiz (KANT DE LIMA, 1999; MACAULAY, 2002).

O que ocorre é que o MP pode iniciar ou refazer investigações sempre que julgar haver provas suficientes, e, nos casos de má conduta policial não depende das Corregedorias para instaurar inquéritos, causa principal dos atritos entre a Polícia Civil e o Ministério Público. Na opinião dos policiais, os procuradores seriam burocratas que não compreenderiam a realidade do trabalho policial. De outro lado, o MP justifica sua intervenção pela baixa resolução de crimes, corrupção e incompetência na instauração de processos pela polícia (MACAULAY, 2002).

A legitimidade do MP para proceder a investigações, coletar provas e requisitar documentos é questionada mesmo quando há conflitos de interesses – casos de policiais civis investigando policiais militares ou civis e de policiais militares investigando policiais do mesmo Batalhão ou Unidade – e uma instância independente de julgamento é necessária. A Associação dos Delegados da Polícia Federal, por exemplo, propôs ação de inconstitucionalidade ao caráter investigativo do MP, pois para os delegados federais a instituição pretendia inflar seus poderes e suas atribuições¹²⁰. As competências tradicionais de cada órgão deveriam ser mantidas: de investigação da polícia, de acusação do MP e a de julgamento do Judiciário. Na realidade, o que estava em jogo era uma polêmica de fundo político, uma vez que a fiscalização externa pelo MP é considerada inadmissível pela Polícia Federal (CASTILHO e SADEK, 1998). Na Polícia Civil houve representação junto ao Supremo Tribunal Federal contra a legitimidade do MP conduzir investigações. No Rio de Janeiro, a Associação de Policiais Civis entrou com ação contra a resolução do Procurador do Estado, pretendendo anular qualquer esforço investigativo que não fosse empreendido pela

¹²⁰ MACEDO, Fausto. Delegados da PF reagem à ‘ingerência’ dos procuradores. **Jornal O Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 fev. 2010. A discussão da reportagem se pauta pela resistência da Polícia Federal em ser subordinada ao Ministério Público.

Polícia Civil¹²¹. Apesar dos esforços no sentido de destituir o MP de seu caráter investigativo, em 2009, a segunda turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito do MP de conduzir investigações¹²².

O MP de cada Estado conta com uma equipe de investigadores da PC que trabalha diretamente sob sua supervisão, entretanto, o número de investigadores à sua disposição é reduzido, por exemplo, São Paulo tem menos de trinta. Diante de tais dificuldades, o MP acaba dependente do trabalho dos investigadores da Polícia Civil sobre os quais não tem autoridade administrativa direta. Para agravar o quadro, quando o MP rejeita um inquérito por inconsistência corre o risco de o inquérito ser refeito pela mesma equipe de investigadores que realizou a primeira investigação inadequada¹²³.

No Estado de São Paulo há um grupo destacado do MP para o controle externo da atividade policial: o GECEP (Grupo Especial de controle externo da atividade policial) foi criado em 29 de agosto de 2003 na Comarca da Capital¹²⁴. O Grupo é integrado por seis promotores com mandato de dois anos, indicados pelo Procurador Geral de Justiça. Como anotado por Macaulay (2002), um dos problemas para a eficácia do MP no controle da atividade policial é a sobrecarga de processos. Os procuradores nomeados para integrar o GECEP acumulam funções, podendo acarretar deficiências tanto no controle da polícia quanto na instrução de processos envolvendo crimes comuns¹²⁵. Outro ponto a ser destacado é que a atuação do Grupo se restringe à capital do Estado e aos “atos e infrações penais praticadas no exercício da atividade de polícia judiciária”¹²⁶. Isto é, o Grupo Especial do MP age apenas em relação à má conduta da Polícia Civil na cidade de São Paulo e na fiscalização e controle dos inquéritos arrolados por ela, assim, a supervisão da Polícia Militar somente pode ser feita a partir de inquéritos preparados pela PC.

A competência do GECEP é ainda mais restrita quando notamos que os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares estão fora de suas atribuições de controle e fiscalização. Se os crimes dolosos não são apurados pelo GECEP e os crimes

¹²¹ *Ibid.* Não há justificativas para a (in) competência do Ministério Público proceder a investigações a não ser a justificativa que alude à Polícia Civil essa tradicional tarefa. Não existe uma reserva constitucional que garanta apenas à Polícia Civil tal prerrogativa.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Ato normativo nº 324, PGJ/CGMP/CPJ de 29 de agosto de 2003.

¹²⁵ O GECEP é integrado por 6 (seis) Promotores de Justiça, indicados pelas Promotorias de Justiça Criminal e designados, pelo Procurador Geral de Justiça, **com prejuízo de suas atribuições normais**, pelo período de dois anos, permitida a recondução (Artigo 1º do ato normativo nº 324, grifo meu).

¹²⁶ Artigo 2º do ato normativo nº 324.

de menor gravidade são remetidos ao Sistema de Justiça Militar, a atuação do Grupo não ataca o persistente problema da elevada letalidade em ações da Polícia Militar paulista. Vale lembrar que de 1990 a 2000, a PM contabilizou cerca de 10.000 mortes de civis enquanto a PC registrou 255 mortes de não-policiais. Conforme informação da Human Rights Watch, o diretor do GECEP, Márcio Christino, solicitou formalmente a extensão das atribuições do Grupo também aos delitos cometidos pela PM, mas seu pedido foi indeferido¹²⁷.

Enquanto mecanismo de controle da violência letal, o MP enfrenta diversos obstáculos para controlar tal prática. Em primeiro lugar, os promotores são tardiamente avisados sobre casos duvidosos de “resistência seguida de morte”, resultando em investigações comprometidas pela perda de provas e de testemunhas. Geralmente, a notificação é feita no prazo máximo previsto pela lei, que é de trinta dias. Muitas vezes, os promotores aguardam o inquérito realizado pela Polícia Civil, o que pode demorar meses e até anos¹²⁸.

Igualmente, outra barreira ao controle da letalidade pelo MP é que não existem equipes específicas de monitoramento dos confrontos policiais que envolvam mortes e como esses casos ocorrem em áreas de alta criminalidade, os promotores acabam sobrecarregados com o elevado número de processos. Por conseguinte, os processos acabam dispersos no sistema penal, impedindo uma avaliação sistemática dessas ocorrências. A comprovação da intencionalidade de matar ou de execuções sumárias torna-se difícil, pois os policiais possuem todos os conhecimentos para esconder provas e dissimular a cena do crime¹²⁹.

Frente às dificuldades para consolidar o controle externo da atividade policial, o Conselho Nacional dos Procuradores Públicos do Estado e da União criou uma força tarefa para discutir e implementar mudanças que tornassem o controle da polícia mais eficiente. O resultado desse esforço foi publicado no “Manual de controle externo da atividade policial” com propostas para a melhoria do controle por parte de Ministério Público. O Manual propõe medidas administrativas de padronização do controle da atividade policial em todo o país e o reforço dessa atribuição, que mais de 20 anos após a edição do texto constitucional ainda carece de efetivação.

¹²⁷ HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/08/lethal-force-0>. Acessado em: 10/02/2010.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibid*.

Segundo os procuradores, a eficácia do controle externo depende do comprometimento das instituições policiais em expor e debater suas atividades com o conjunto da sociedade. Igualmente, formas de controle do uso da força devem ser instituídas e os promotores devem receber treinamento sobre técnicas investigativas¹³⁰. Especificamente, o controle externo demanda maior controle sobre as ocorrências e seus desdobramentos, a profissionalização do relacionamento institucional, a capacitação dos membros do MP para tal função, a estruturação interna da atividade de controle externo da atividade policial, o acompanhamento legislativo e a criação e divulgação de canais institucionais voltados ao recebimento de reclamações sobre a atividade policial¹³¹.

Algumas características da Polícia Militar foram apontadas como *déficits* para o processo de investigação, entre elas: a) descentralização extrema por definição legal, dificultando o controle; b) a falta de especialização ou formação específica dos encarregados do inquérito policial militar; c) os casos de corporativismo e resquícios de solução administrativa e informal para crimes; d) o desconhecimento pelo cidadão civil ou militar das formas de questionar e denunciar ilegalidades na conduta policial militar; e) a existência de algumas diretrizes e determinações que impedem o envio direto ou retardam a tramitação de inquérito policial militar; f) a necessidade de acompanhamento da atuação das Corregedorias, que devem ser dedicadas à investigação, e não ser instâncias meramente cartoriais e g) maior atenção à questão do controle de armas e munições¹³². As considerações expostas no Manual apenas pretendiam informar e esclarecer aos membros do MP e da sociedade como o controle externo poderia ser exercido constitucionalmente e as formas para efetivá-lo.

Mesmo assim, a iniciativa da publicação não foi bem recebida entre as instituições policiais, principalmente por delegados da Polícia Federal. Segundo a Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal “cabe aos delegados de Polícia Federal e demais integrantes da instituição a permanente resistência contra eventuais tentativas de subordinar a PF ao Ministério Público”, para os delegados o controle

¹³⁰ **Manual de controle externo da atividade policial**. Coordenado por Alice de Almeida Freire. Goiânia: MP, 2009. Demonstrado também por Macaulay (2002).

¹³¹ *Ibidem*, p. 17.

¹³² *Ibid.*, p. 16-17. É prática na Polícia Militar a tolerância de que o policial tenha uma segunda arma, registrada, mas sem controle institucional eficiente.

externo pelo MP seria a usurpação da competência legislativa do Congresso e da Polícia Judiciária¹³³.

O movimento anti-controle externo preconizado por delegados da Polícia Federal e por associações de Policiais Civis converteu-se em Proposta de Emenda à Constituição que pretendia retirar da alçada do Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial. A PEC 381/2009, proposta pelo deputado Régis de Oliveira, foi aprovada na Câmara de Constituição e Justiça (CCJ) no dia 26/05/2010¹³⁴. A Proposta tem como elemento principal a criação do Conselho Nacional de Polícia (CNP), que terá a responsabilidade de regular e controlar externamente todos os órgãos policiais do país, expedir atos regulamentares, sugerir mudanças administrativas e recomendar ao Executivo a revisão de seus atos¹³⁵. Caso a proposta seja aprovada, a CNP será constituída por 17 membros, com mandato de dois anos, nomeados pelo presidente da República: o presidente do STF, que preside a Comissão, um delegado da Polícia Federal (integrante da última classe da carreira, indicado por seu Diretor-Geral), um delegado da Polícia Judiciária do Distrito Federal (integrante da última classe da carreira, indicado pelo seu respectivo chefe de polícia), oito delegados da Polícia Judiciária dos Estados (integrantes da última classe das respectivas carreiras, indicados pelos respectivos chefes de polícia), um magistrado (indicado pelo Superior Tribunal de Justiça), um membro do Ministério Público (indicado pelo Procurador-Geral de Justiça), dois advogados (indicados pelo Conselho Federal da OAB) e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada (*sic*) – um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal¹³⁶.

Apesar do longo caminho legislativo¹³⁷ que a PEC tem de percorrer para ser completamente aprovada, o consentimento da CCJ sinaliza um preocupante precedente para a efetivação do controle externo das polícias no Brasil. Isso porque a Proposta não foi baseada em argumentos sólidos que busquem a melhoria do controle externo, mas

¹³³ MACEDO, Fausto. Delegados da PF reagem à ‘ingerência’ dos procuradores. **Jornal O Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 fev. 2010. A discussão da reportagem se pauta pela resistência da Polícia Federal em ser subordinada ao Ministério Público.

¹³⁴ A medida entra em vigor 180 dias após a promulgação.

¹³⁵ PEC 381/2009, publicada no site da AIPESP (Associação dos investigadores de polícia do Estado de São Paulo). Disponível em: <http://www.aipesp.com.br/novo/noticias.asp?id=39>. Acessado em: 27/07/2010. Ver também Editorial do jornal O Estado de São Paulo: **O controle externo das polícias**. 30 maio 2010.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ O Projeto ainda deve passar pela apreciação da Comissão Especial, que avalia o mérito e a constitucionalidade da proposta; por votação no Plenário da Câmara e na CCJ do Senado Federal, por votação no Plenário do Senado e pela promulgação do presidente da República.

sim na rivalidade institucional entre a Polícia Federal e o Ministério Público. A Polícia Federal não aceita ser fiscalizada e, no entender dos policiais federais, ser subordinada ao Ministério Público e, por sua vez, os policiais civis contestam a legitimidade do MP de conduzir investigações.

A composição do CNP conta com maioria de policiais federais e civis, assemelhando-se mais a uma instância de julgamento de pares que a um *locus* de supervisão externa. Além disso, a criação de uma nova instituição requer aparelhamento, treinamento de pessoal, dependências físicas próprias e destinação orçamentária. O modelo proposto pelo CNP permite nomeações políticas em detrimento de concursos públicos e as ligações entre chefes policiais e nomeados pode favorecer a impunidade. É importante sublinhar que a proposta não prevê representante da Polícia Militar em sua composição, ainda que a CNP pretenda fiscalizar todas as forças policiais estaduais. Deve-se ponderar que o Ministério Público enfrenta dificuldades de diferentes ordens em relação ao controle externo, mas o aperfeiçoamento da instituição nessa tarefa nos parece o caminho mais viável e democrático.

À parte essa PEC, voltemos a pensar o controle da letalidade da Polícia Militar pelo MP. Como dito acima, os problemas específicos em relação ao controle da letalidade podem ser resumidos à demora na comunicação de confrontos suspeitos tipificados como “resistência seguida de morte”, fator que atrapalha e, muitas vezes, impede a apreciação sistemática do caso pelo Ministério Público. A falta de uma equipe especializada de investigação e acompanhamento de casos de letalidade também constitui obstáculo, entretanto, ao menos para esse problema, uma saída informal foi encontrada pela Ouvidoria de Polícia de São Paulo, que acompanha os casos e, algumas vezes, face à demora da Corregedoria em responder, os envia diretamente ao Ministério Público¹³⁸. Porém essa prática tem suscitado diferentes reações entre os promotores: alguns reconhecem a Ouvidoria como parceira legítima e somam esforços para dar conta do acréscimo de trabalho enquanto outros promotores agem com certa indiferença e devolvem os casos para a polícia, evitando a responsabilização de autoridades policiais criminosas (COMPARATO, 2005).

Isso se dá porque a mesma autonomia e independência funcional que distingue o MP e o torna uma instância poderosa de controle também permite que os promotores

¹³⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/08/lethal-force-0>. Acessado em: 10/02/2010.

escolham as atividades nas quais irão se concentrar. Pesquisa de Castilho e Sadek (1998) aponta que nos últimos dois anos (1996-1998) apenas 28,5% dos promotores havia se dedicado ao controle externo da atividade policial e para os próximos dois anos (1998-2000), 44,5% pretendia se concentrar sobre essa demanda.

Esses dados refletem, de forma simplificada, o pensamento de duas correntes majoritárias no interior do MP: uma delas defende o avanço das conquistas institucionais advindas com a CF 88, as quais preconizam uma maior participação do MP na salvaguarda da cidadania e dos direitos difusos; a outra corrente teme a politização da instituição e sua exposição excessiva na mídia bem como o abandono de atividades relacionadas à ação penal, considerada como sua tarefa genuína (SADEK, 2000; COMPARATO, 2005).

O empreendimento de uma análise institucional do Ministério Público demonstra que estruturalmente a instituição detém o maior potencial para exercer o controle da polícia. Trata-se de uma instituição autônoma politicamente, financeiramente independente, com quadro pessoal próprio, poder investigativo e de responsabilização. No entanto, essas características têm de ser avaliadas frente à dispersa cooperação institucional com as polícias, ao engajamento dos promotores no controle da atividade policial e à ausência de estrutura e padronização do MP para exercer o controle da atividade policial¹³⁹.

Como notamos, a violência policial não figura entre as principais preocupações do Ministério Público. Em São Paulo, o acompanhamento e a investigação de casos de letalidade da Polícia Militar nem está entre as funções do Grupo Especial de controle externo da atividade policial, concentrado mais em questões administrativas ligadas à Polícia Civil. Nas ocasiões em que o MP atua em casos de violência policial, o faz de forma reativa, identificando e punindo os policiais, contudo, sem muitas condições de agir preventivamente (MESQUITA NETO, 1999).

Um caminho profícuo a ser seguido para o controle da polícia e a redução da letalidade seria o fortalecimento e a institucionalização da parceria entre o Ministério Público e a Ouvidoria. Como afirma O'Donnell (1997), a eficácia do controle depende da articulação em rede dos diversos atores comprometidos com a responsabilização das instituições. Comparato (2005) concorda que as duas formas de supervisão devem

¹³⁹ Para se ter uma ideia, em 2009 o MP lançou o Manual de controle externo – 21 anos após o texto constitucional incluir o controle externo nas atribuições do Ministério Público. Isso demonstra as dificuldades da atuação do MP nessa área.

coexistir, pois suas características são suplementares. Além do que foi exposto, o Ministério Público, que ainda conta com poder investigativo e autonomia funcional, não deve se furtar ao exercício de controle efetivo sobre a Polícia Militar. Diante da magnitude do problema da letalidade, nada justifica que o Grupo de Controle Externo criado pelo Ministério Público de São Paulo ainda não tenha atribuições de controle sobre a PM.

Comissão para a redução da letalidade em ações envolvendo policiais

A Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo criou, em 2000, a Comissão Especial para a Redução da Letalidade em ações envolvendo policiais, cujo objetivo era indicar propostas para o aperfeiçoamento do controle e do acompanhamento da violência policial e, principalmente, para a redução das mortes em ações¹⁴⁰. A Comissão foi composta por representantes do gabinete de Segurança Pública, das Polícias Civil, Militar e Científica, da Ouvidoria de Polícia (Isabel Seixas de Figueiredo), por especialistas do Núcleo de Estudos da Violência/USP (Luís Antônio Francisco de Souza) e do Instituto São Paulo contra a Violência (Paulo de Mesquita Neto). Assim, a partir de 2001, a Comissão passou a acompanhar e analisar os confrontos policiais nos quais ocorressem mortes.

Os membros da Comissão poderiam requisitar documentos e informações aos órgãos da Polícia Civil e Militar bem como laudos à Superintendência Técnico-Científica, visitar as instituições de segurança pública e realizar entrevistas com os integrantes das forças policiais. A Comissão se reunia quinzenalmente e, a cada três meses, um relatório de atividades deveria ser entregue ao Secretário de Segurança Pública. As atividades da Comissão não eram remuneradas, porém consideradas serviço público relevante.

A criação da Comissão foi motivada pelo resultado da pesquisa da Ouvidoria sobre o uso da força letal em ações policiais, realizada em 1999¹⁴¹. A pesquisa apontou grande presença de armas de fogo nos cenários de confronto: entre o universo de armas

¹⁴⁰ Resolução 526/2000.

¹⁴¹ OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia** – 2000. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acessado em: 20/06/2001.

recolhidas 67% eram de policiais (463) e 33% de civis (233) sendo que dessas armas, apenas 18% (126) foram periciadas. Os laudos de necropsia mostraram que 51% das vítimas haviam sido alvejadas pelas costas, 31% tinham perfurações na cabeça e 19% das vítimas tinham recebido tiros apenas nas costas. O dado mais alarmante é que em 95% das vítimas, os tiros atingiram regiões letais, sendo que a maioria das vítimas civis morreu em hospitais. Esses dados reforçaram os indícios de execuções sumárias por parte da polícia.

A pesquisa ainda revelou a dificuldade na coleta de dados sobre as ocorrências policiais que envolviam morte (processos de investigação, laudos periciais etc.) e o problema do chamado bico – ocupação privada de segurança: entre as 664 pessoas mortas em ações policiais 440 (66,26%) foram mortas por policiais *em serviço* e, 224 (33,74%) por policiais em *horário de folga*. Observa-se o elevado número de pessoas mortas por policiais durante a folga, correspondendo a mais da metade dos civis mortos por policiais em serviço. Por outro lado, a vitimização de policiais ocorre, pelo menos duas vezes mais, durante o período de folga.

Diante de tal quadro, o objetivo da Comissão era elaborar propostas para a redução da letalidade em ações policiais, identificar fatores que aumentavam o risco dessas ações e determinar o que contribuía para a impunidade dos policiais. Após estudo da Comissão em 2001, foram apresentadas propostas e recomendações para a redução da letalidade: a) integração dos casos de homicídio com o resgate do Corpo de Bombeiros; b) controle da segunda arma dos policiais; c) extensão do PROAR para a Polícia Civil; d) sempre que houver morte nas ações, a Corregedoria da Polícia Civil deve notificar imediatamente a Comissão; e) monitoramento permanente dos casos que envolvam morte ou uso de arma de fogo pela polícia e f) o cumprimento integral da resolução SSP-382 de 01/09/99, sobre a preservação dos locais de crimes. As ações se estendiam também à criação de um banco de dados com os casos de letalidade e à análise das principais pesquisas internacionais sobre o tema¹⁴².

Além da redução da letalidade, a Comissão também estudava como definir formas claras para regulamentar o uso da força pela Polícia, dado que a força coerciva é o principal meio de ação da polícia. No detalhe, isso significava que o policial deveria dispor de um rol de intervenções não-letais, sendo o disparo de arma de fogo o último recurso a ser acessado. Portanto, a Comissão recomendava a efetivação das propostas da

¹⁴² Depoimento e dados de pesquisa pessoal cedidos pelo Dr. Luis Antônio Francisco de Souza. Sublinhamos que há pouca informação e nenhum dado público está disponível sobre essa experiência.

ONU sobre o uso de armas de fogo, as quais sublinhavam o treinamento policial pautado no *continuum of force*: gradação do uso de armas não letais até a força letal – armas de impacto, bastões e lanternas, armas químicas, espargidores de pimenta, armas elétricas, armas lançadoras de diferentes projéteis não letais, uso de cães, etc.

Embora a Comissão representasse uma iniciativa inédita, congregando setores profissionais das polícias e especialistas em segurança pública na busca de um objetivo comum, a experiência foi abandonada após a transição do Governo do Estado. A troca de cadeiras entre o Governador Mario Covas, falecido em 2002, e o Governador Geraldo Alckmin determinou uma mudança completa na cúpula da Segurança Pública do Estado e, conseqüentemente, nas formas de (des) controle da polícia e nas políticas democráticas de combate à criminalidade.

Ouidoria de Polícia do Estado de São Paulo

As ouvidorias brasileiras foram inspiradas no modelo de fiscalização da administração pública criado na Suécia durante o séc. XVI, o *Ombudsman*. Esse instituto, exercido por um funcionário da realeza, tinha como função, em linhas gerais, fiscalizar o cumprimento das leis, a administração e a Justiça. Com a adoção do regime parlamentarista, a figura desse “delegado” foi mantida e oficializada por meio da Constituição, em 1809. As novidades trazidas pela Constituição sueca foram o poder conferido ao *Ombudsman* de processar aqueles que cometiam ilegalidades, eram negligentes em seus ofícios e o direito de petição aos cidadãos que se sentissem lesados por atos de funcionários do rei, da administração e dos tribunais (AMARAL FILHO, 1993).

No Brasil, em 1823, apenas quatorze anos após a oficialização do *Ombudsman* na Suécia, o deputado constituinte José de Souza Mello apresentava projeto que fazia alusão ao modelo de controle administrativo sueco. Apesar da precocidade dessa iniciativa, tal inspiração permaneceu esquecida por mais de um século, retornando à agenda pública na década de 1960 (GOMES, 2000).

O Decreto nº 50.533 de 1961 propunha a criação de sub-gabinetes da Presidência da República nas capitais dos Estados com o objetivo de conduzir aos órgãos competentes da Administração Federal “reclamações, pedidos e papéis de

interesse de populações locais”. O projeto foi revogado logo em seguida à sua aprovação. A volta do *ombudsman* em pronunciamentos, artigos e iniciativas ocorreu no clima político e institucional desfavorável do governo militar de 1964, o que tornou improvável senão impossível a construção de canais de fiscalização da administração pública pela sociedade civil (GOMES, 2000).

Eram os anos de chumbo, nos quais políticos, intelectuais, estudantes e pessoas contrárias ao regime militar eram amplamente perseguidas, torturadas e mortas. Esse processo teve seu apogeu com o Ato Institucional nº 5 que fechou o Congresso Nacional, declarou censura prévia aos meios de comunicação e suspendeu os direitos civis da população por tempo indeterminado. Porém, esse cenário foi sofrendo transformações e já na década de 1970 podiam-se observar algumas outras propostas no sentido de controlar o poder público. Isso se deve principalmente às contribuições de César Leite Barroso e João de Oliveira Filho, autores que auxiliaram a difundir a matéria do *ombudsman* no Brasil. No final da década de 1970, a Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda criou o cargo de *ombudsman*, mas que não chegou a ser ocupado (GOMES, 2000).

Igualmente, com o fortalecimento da resistência ao regime ditatorial, foi possível perceber a influência da disseminação de tais ideias no aumento dos discursos e das propostas de parlamentares. Em 1981, o deputado Mendonça Neto (PMDB/AL) apresentou Projeto de Emenda Constitucional que previa a criação da Procuradoria Geral do Povo, instância de defesa dos direitos constitucionais frente à administração pública, proposta arquivada no ano seguinte por esgotamento de prazo. Já em 1982, o deputado José Costa (PMDB/AL) colocava em pauta a criação da Procuradoria-Geral do Legislativo (GOMES, 2000).

Com a perspectiva da abertura democrática no horizonte político, o Congresso Nacional recebeu novas propostas de criação do mecanismo de *ombudsman*, entre as quais se destacaram os projetos dos senadores Marco Maciel (PDS/PE) e Luiz Cavalcante (PDS/AL) e dos deputados Ney Lopes (PDS/RN) e Jonathan Nunes (PMDB/PI). Decorridas as eleições de 1982, onde a oposição foi eleita nos Estados mais importantes do país, ficou clara a necessidade de incluir os segmentos organizados da sociedade civil nas esferas de decisão política. Entretanto, como observa Comparato (2005), a abertura à participação popular ocorreu apenas nos setores menos sensíveis como assistência social e comunitária, deixando setores estratégicos como

administração, orçamento público e tesouro, fora dos escrutínios de qualquer controle externo.

Independente desse fato, *Ombudsmen* foram criados nos setores públicos não-estratégicos e, principalmente, em empresas privadas, mas é na década de 1990, que esse conceito se expande pelo Brasil, reverberando em instâncias denominadas Ouvidorias, que abriram um canal de reivindicação e denúncia para a população. Podemos situar historicamente a instalação da primeira Ouvidoria no Estado do Paraná em 1989, que recebia sugestões e reclamações com relação ao serviço público estadual, objetivando a defesa dos direitos dos cidadãos paranaenses (COMPARATO, 2005).

No contexto do retorno à democracia, as Ouvidorias se revestiram de destacada importância, pois as desigualdades sociais e o aumento da violência institucional reforçaram o seu papel na consolidação dos valores democráticos e busca de eficiência nas organizações. O Estado de São Paulo foi pioneiro na criação de uma Ouvidoria de Polícia, todavia sua criação não foi um ato político planejado, mas antes, o efeito da repercussão dos abusos e do elevado número de vítimas civis em confrontos policiais, simbolizado pelo Massacre do Carandiru. Foi nesse contexto e em sintonia com um governo comprometido com políticas públicas voltadas ao respeito dos direitos humanos que a principal instância de controle externo da polícia em São Paulo foi efetivada.

A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo foi criada no início do governo de Mário Covas em 1995 e é considerada a primeira experiência de controle externo das polícias no Brasil¹⁴³. O impulso para sua institucionalização¹⁴⁴ ocorreu após o episódio de violência policial ocorrido na Favela Naval em 1997 e o primeiro ouvidor designado para o cargo foi o sociólogo Benedito Domingos Mariano¹⁴⁵. Enquanto a maioria das Ouvidorias brasileiras nas mais diversas instituições é biônica, a Ouvidoria de Polícia paulista representou um salto qualitativo, pois foi o resultado de ampla mobilização popular e de militantes dos direitos humanos, sendo o primeiro ouvidor altamente responsivo à sociedade civil (TONETO, 2002).

O órgão recebe denúncias, sugestões e reclamações da população sobre má qualidade no atendimento, abusos e violências cometidas por policiais civis e militares e, além disso, constitui um canal aberto para que policiais denunciem abusos contra seus

¹⁴³ Decreto 39.900/95.

¹⁴⁴ Lei complementar nº 826 de 1997.

¹⁴⁵ Em São Paulo, diferentemente de outros Estados, o Ouvidor não deve possuir vínculos com as organizações policiais. Para uma visão mais ampla, ver Comparato (2005).

colegas. A Ouvidoria se destaca como uma fonte alternativa de dados sobre violência policial no Estado e a partir desses dados pode propor medidas pró-ativas e reativas de controle e redução da violência em ações policiais. Trimestralmente, um relatório de atividades é publicado, oferecendo dados dos mais diversos com relação à atividade policial como vitimização de policiais e civis em confrontos, número de feridos em ações, o teor das denúncias encaminhadas à Ouvidoria, acompanhamento dos casos e ações propositivas, entre outras informações. Anualmente é publicado o relatório com o balanço geral das atividades. Apesar disso, a partir do ano 2000 verifica-se uma tecnicização dos relatórios da Ouvidoria. Até o ano citado, os relatórios continham análises qualitativas e sugestões a respeito das políticas de segurança pública e sobre o desempenho da Polícia. Já no ano de 2001, os relatórios apresentam apenas dados técnicos quantitativos. Vale dizer que o governo do Estado não tem o direito de editar ou censurar essas publicações (NEILD, 2000).

De forma análoga ao Ministério Público, a Ouvidoria tem autonomia financeira e administrativa formal, não estando subordinada às Polícia Civil ou Militar¹⁴⁶. Entretanto, na prática, o que se observa são os escassos recursos financeiros e de funcionários. Comparato (2005) revela que a falta ou provimento de recursos por meio da Secretária de Segurança Pública constituem formas de pressão e barganha para que a Ouvidoria apresente relatórios favoráveis. Por isso, grosso modo, as Ouvidorias não tem sede própria e localizam-se em prédios das secretárias de Segurança Pública, o que pode identificá-las para o público denunciante como parte do aparato policial, evitando potenciais denúncias (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

No Estado de São Paulo, a localização da Ouvidoria em prédios da Secretaria de Segurança Pública pode ter intimidado o público a registrar as denúncias, mas foi a maneira encontrada pelo Governo para reforçar o papel da Ouvidoria, posicionando-a lado a lado com a cúpula da segurança pública no Estado¹⁴⁷ (NEILD, 2000). Pesquisa amostral de Musumeci, Lemgruber e Cano (2003) indica que aproximadamente 90% das denúncias é feita por telefone ou carta, portanto, conclui-se que a localização da Ouvidoria não é um fator determinante, pois muitas pessoas preferem manter anonimato¹⁴⁸.

¹⁴⁶ As atribuições da Ouvidoria estão definidas no art. 2º da lei 826/97.

¹⁴⁷ Art. 11º do Decreto 39.900/95: “A Ouvidoria de Polícia terá sede própria, distinta das instalações da Secretaria de Segurança do Estado”.

¹⁴⁸ Referindo-se a São Paulo e Rio de Janeiro.

Sua equipe de trabalho é formada por um Conselho Consultivo, um grupo de Apoio Técnico e um grupo de Apoio Administrativo. O Conselho Consultivo é composto pelo Ouvidor e mais onze membros¹⁴⁹ nomeados pelo secretário de Segurança Pública entre nomes indicados pelo Ouvidor. O Grupo de apoio técnico faz a triagem das denúncias, acompanha os casos prioritários, prepara atividades como seminários e palestras sobre Direitos Humanos e elabora relatórios e documentos da entidade¹⁵⁰.

O grupo de apoio administrativo, por sua vez, recebe denúncias e sugestões da população à Ouvidoria. O órgão ainda conta com a assessoria de um Coronel da Polícia Militar e de um delegado da classe especial da Polícia Civil. Esses policiais são convidados pelo Ouvidor para ocuparem os cargos, entretanto, na maioria das vezes, recusam a proposta, pois o trabalho na Ouvidoria é visto por seus colegas como uma espécie de traição e o medo de represálias nas instituições de origem é constante (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

A escolha do Ouvidor é feita pelo governador a partir de lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), composto majoritariamente por integrantes da sociedade civil. O ouvidor não deve exercer nenhum cargo eletivo ou deliberativo, público ou privado, e nem ter vínculo com a Polícia Civil ou Militar. O eleito tem um mandato de dois anos podendo ser reconduzido ao cargo uma vez. Por essas razões, Zaverucha (2002) considera a estrutura organizacional da Ouvidoria de São Paulo a mais avançada do país, já que na maioria dos Estados brasileiros não há lista tríplice ou exigência de desvinculação às forças policiais.

Apesar de politicamente avançadas, levantamento realizado por Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) demonstra que os funcionários das Ouvidorias, geralmente, não contam com treinamento especializado. O quadro de pessoal é requisitado em diversos órgãos do governo, indicados pelo Ouvidor ou por amigos, sendo assim, os funcionários não passam por análise curricular, provas, exames e tão pouco recebem treinamento adequado. Afora os estagiários, os quais buscam ganhar experiência e complementar a formação acadêmica, em sua maior parte, os recrutados já estiveram envolvidos com movimentos de Direitos Humanos, mas sem treinamento e especialização, as rotinas de trabalho são inventadas e aprendidas no dia-dia.

¹⁴⁹ Designados pelo Secretário de Segurança Pública entre nomes indicados pelo Ouvidor. Tem mandato de dois anos e não recebem remuneração (CUNHA, 2000).

¹⁵⁰ Decreto 39.900/95. Lei 826/97.

Em relação às denúncias, após um processo de triagem, a Ouvidoria pode enviá-las à Corregedoria ou diretamente ao Ministério Público, apesar do último procedimento não ser formalizado. Esse processo é iniciado pelo recebimento da denúncia através de meios variados (fone/fax, email, carta, jornal, ofícios, documentos ou pessoalmente). A Ouvidoria pode iniciar uma investigação por expediente interno, por exemplo, no caso de matérias jornalísticas. A triagem prossegue na tentativa de reunir elementos e provas que dêem embasamento à denúncia (COMPARATO, 2005).

Faz-se necessário considerar que não há prazo legal para que a Corregedoria responda a denúncia da Ouvidoria. Por outro lado, as denúncias feitas diretamente ao Ministério Público têm tido resultados aquém do esperado. O oferecimento de denúncia direto ao MP ignora os procedimentos internos da Polícia e depende, em larga medida, da vontade do Ministério Público em apurar a queixa (MACAULAY, 2002). Quando há resposta da Corregedoria, a Ouvidoria, por meio de sua assessoria, inicia uma revisão do processo para avaliar o rigor da apuração. A Ouvidoria pode aceitar ou rejeitar o parecer dado pela Corregedoria e, caso não aceite o resultado, pode solicitar novas investigações ao órgão de controle interno. A Corregedoria acata formalmente os novos pedidos, mas não há garantias de que possa haver investigações mais aprofundadas (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003).

Característica importante da Ouvidoria é a manutenção do anonimato dos denunciadores, no entanto, esse fato tem sido motivo de atritos no relacionamento entre Corregedorias de polícia e Ouvidorias. Segundo Jorge Zaverucha:

Esta acusa aquela de maquiar as investigações por razões corporativas. A Corregedoria, por sua vez, diz que a Ouvidoria exagera no número de denúncias com o fito de desgastar a imagem das polícias, bem como cita a má fundamentação das denúncias (ZAVERUCHA, 2008, p. 228).

Mais grave que a discordância quanto às denúncias, é que alguns Estados arquivam os dados dos denunciadores em redes informacionais comuns, compartilhadas com policiais, o que torna inútil o esforço e o cuidado para manter o anonimato. Macaulay (2002) afirma que a controvérsia tornou-se disputa legislativa, pois em São Paulo, uma ex-delegada e um deputado estadual chegaram a enviar projeto de lei a fim de acabar com as denúncias anônimas.

Ainda, na opinião de Macaulay, em que pese todas as dificuldades da Ouvidoria paulista para fundamentar denúncias e sua dependência de outros órgãos, a garantia do anonimato encoraja as vítimas de abusos e violência a delatar os policiais, auxiliando-as

a superar seu medo real e justificado de represálias e achaques. Isso contribui para a quebra de uma cultura de impunidade e para o aumento da confiança nas instituições do Estado. Além disso, os policiais reclamam que algumas denúncias da Ouvidoria nem deveriam ser contabilizadas como, por exemplo, má qualidade e brutalidade em atendimentos e ocorrências. Tais denúncias deveriam ser desconsideradas, pois estariam fora do âmbito criminal (CUNHA, 2000). Essa perspectiva sugere que a polícia ainda não se concebe como um serviço público em prol da população.

O quadro abaixo pode nos oferecer uma perspectiva de como as denúncias da Ouvidoria têm sido processadas:

Tabela 7: Policiais Militares denunciados e punidos a partir de Denúncias na Ouvidoria da Polícia Resumo 1998-2009.

Cargos	Denunciados na Ouvidoria	Procedimentos Instaurados	Policiais Investigados	Punições	Policiais Punidos
Oficiais Superiores					
Coronel	617	16	16	5	3
Tenente Coronel	286	37	39	11	10
Major	607	56	56	15	15
<i>Subtotal</i>	1510	109	111	31	28
Oficiais Intermediários					
Capitão	1753	214	228	47	44
Tenente	2184	447	501	274	250
Aspirante	58	36	36	25	22
<i>Subtotal</i>	3995	697	765	346	316
Praças					
Sub Tenente	125	30	31	15	13
Sargento	3362	1023	1165	748	686
Cabo	1912	791	892	623	568
Soldado	7981	2905	5126	3750	3383
<i>Subtotal</i>	13380	4749	7214	5136	4650
Total	18885	5555	8090	5513	4994

Fonte: Relatório da Ouvidoria de Polícia (2009).

Nos últimos dez anos, o número de praças denunciados na Ouvidoria foi pelo menos 3 vezes maior que o de oficiais; esse número corresponde a cerca de 20% do total do efetivo lotado na Polícia Militar. Não se pode esperar também uma proporção de oficiais denunciados maior que a de praças, pois os praças representam a maior parcela da Corporação e o contato direto com a população influencia esses números. O que vale a pena destacar é que o número de procedimentos instaurados pela

Corregedoria ou pelo Ministério Público contra os oficiais é muito baixo. Das 5.505 denúncias contra oficiais consideradas razoáveis pela Ouvidoria, apenas 109 procedimentos foram instaurados e somente 28 oficiais foram punidos. Quando descemos na hierarquia, as punições ocorrem em quase todos os casos em que procedimentos são instaurados. Do universo de 18.885 denúncias recebidas pela Ouvidoria, 5.555 deram abertura a procedimentos e, a partir disso, 8.090 policiais foram investigados¹⁵¹ e 4.994 punidos. Mesmo os números de policiais investigados, no caso dos oficiais, são menores

Mas os dados da Ouvidoria também embasam propostas pró-ativas como análises e propostas de mudança na área da segurança pública. Por sugestão da Ouvidoria, a atuação da Corregedoria da Polícia Civil foi estendida ao interior do Estado, a silhueta de tiro da ACADEPOL, que conferia maior número de pontos para acertos em áreas letais – cabeça, peito – foi revertida para uma silhueta que prioriza acertos em áreas não-letais e foi instituída permanentemente a disciplina de direitos humanos na Academia de Polícia Civil de São Paulo. Outra conquista da Ouvidoria foi o estímulo à criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública com o intuito de unificar as políticas e os dados de todo o país¹⁵².

Igualmente, foram elaboradas propostas para a Polícia Militar. Entre 1998 e 2000, a Ouvidoria apresentou algumas sugestões para o controle do uso da força e *accountability*: i) o fortalecimento da Corregedoria e o estudo para a criação de uma carreira própria; ii) a reforma do antigo PROAR, acelerando a investigação dos casos; iii) a não-utilização de armas de fogo em reintegrações de posse, greves, em estádios de futebol e eventos que envolvam multidões, todas apresentadas em 1998. No ano de 1999, foi proposta a perda da qualidade de “função pública” da profissão policial com o objetivo de permitir a demissão de policiais infratores por meio de atos do governador; os policiais somente podem ser demitidos ou expulsos por Comandantes Gerais da PM. Em 2000, a Ouvidoria sugeria a adoção de um relatório minucioso sobre o uso de armas de fogo¹⁵³. As propostas são derivadas das análises feitas a partir dos dados coletados

¹⁵¹ Considerando que uma denúncia pode envolver vários policiais.

¹⁵² OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia** – 1997. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acessado em: 20/06/2006.

¹⁵³ OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia** – 2000. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acessado em: 20/06/2001.

pela Ouvidoria e visam maior controle e aperfeiçoamento da instituição, entretanto, a PM não adotou qualquer uma delas.

Como observou Comparato, a avaliação da Ouvidoria deve ser feita a partir do que pode fazer e não do que não pode fazer; as Ouvidorias brasileiras, inclusive a paulista, diferentemente da maioria dos controles externos internacionais, não detém poder investigativo, apesar disso, é conveniente discutir os limites e os avanços que tal característica traria ao controle das polícias.

Macaulay (2002) aponta a ausência de poderes e recursos para a investigação como a principal deficiência da Ouvidoria. Para a autora, a Ouvidoria deveria realizar investigações independentes ou influenciar inquéritos e ações penais. Julita Lemgruber compartilha dessa opinião, pois acredita que uma investigação paralela e alternativa às investigações internas contribuiria para contrabalançar o fechado corporativismo da PM. Além disso, as experiências internacionais de controle externo abordadas no capítulo anterior mostram as possibilidades dessas instâncias: poder investigativo próprio, acompanhamento, acesso irrestrito a documentos policiais e mesmo poder de prisão. Consideremos também que investigações externas podem minar a motivação e a efetividade das operações policiais, principalmente quando apresentam resultados negativos (BRERETON, 2000). No Brasil, a reivindicação de poderes investigativos para a Ouvidoria está ligada à insatisfação da população com os resultados pouco visíveis que seu trabalho alcança e suas limitações institucionais, já que ela depende das Corregedorias e do Ministério Público (COMPARATO, 2005).

Seria o caso então de conferir poder investigativo à Ouvidoria? Penso que, na realidade, tal prerrogativa comprometeria a função desse mecanismo de controle, pois a burocratização da Ouvidoria poderia afastá-la da população, retirando sua informalidade e rapidez. Além disso, os recursos financeiros e o quadro de pessoal da Ouvidoria paulista já são escassos e a manutenção de uma equipe própria de investigadores demandaria considerável aporte de recursos. Outrossim, a Ouvidoria poderia utilizar-se de parcerias com o Ministério Público, que possui procuradores treinados e autorizados a realizar investigações. Parte da eficácia da Ouvidoria reside em sua informalidade e independência, já que quanto mais burocráticos e formais são os controles externos, menor é o impacto na conduta dos policiais (NEILD, 2000). Os controles externos devem ser instituídos não porque são mais ou menos eficientes, mas sim porque são verdadeiros, isto é, podem conferir credibilidade ao trabalho da polícia junto ao público (SKOLNICK e FYFE, 1993).

Em relação à violência policial, é difícil mensurar sua influência na redução dos homicídios de policiais contra civis (NEILD, 2000). O que podemos afirmar é que a Ouvidoria paulista confere maior atenção aos casos de homicídios, considerados mais graves e, sem dúvida, o problema central a ser enfrentado no controle da Polícia Militar em São Paulo. Para tais casos, a estratégia da Ouvidoria deve ser aquela denominada por Macaulay (2002) como “*name and shame*”, ou seja, utilizar os meios de comunicação para divulgar seus dados e análises e exercer pressão no sentido de cobrar mudanças no comportamento das instituições policiais. Destacamos que apesar de os meios de comunicação – principalmente a mídia impressa¹⁵⁴ – se apoiarem nos números da Ouvidoria para informar suas matérias, a presença do ouvidor e da própria Ouvidoria se fez mais rara em jornais e na televisão. Igualmente, chama a atenção o fato de que após a saída do ouvidor Fermino Fecchio (2001-2003), os relatórios anuais não são mais impressos e não trazem propostas de alteração nas forças policiais ou análises qualitativas dos dados. Se, indiretamente, a Ouvidoria alcança resultados na contenção da violência policial, isso está intrinsecamente ligado à estratégia de disseminação de informações sobre o funcionamento dessas organizações. Em contrapartida, isso traz ao conhecimento da população a existência do órgão ouvidor e seu importante espaço de participação da sociedade civil (COMPARATO, 2005).

Nesse sentido, seria um esforço pouco produtivo comparar diretamente os números da letalidade com a criação da Ouvidoria ou sua ação. A Ouvidoria foi criada no ano de 1995 e os números do uso da força letal pela PM paulista sofreram queda nos três anos seguintes, mas voltaram a aumentar. A queda pode ter ocorrido por diversos motivos como maior exposição midiática das ações policiais ou maior cautela das instituições, já que havia ocorrido há pouco tempo o episódio do Carandiru, portanto, se houve um impacto, ele foi limitado. Neild (2000) observa que nos primeiros anos a Ouvidoria pode ter contribuído para a responsabilização da polícia, mas sua influência na redução da força letal pode ter sido muito menor que a ameaça de perder a segunda fonte de renda, por meio do PROAR. Não obstante, a Ouvidoria permanece vulnerável às marés políticas e sem o apoio da mídia e dos movimentos de direitos humanos seria difícil suportar as mudanças de governo, particularmente frente à resistência da polícia e do apoio popular à violência.

¹⁵⁴ Os jornais “Folha de São Paulo” e “O Estado de São Paulo” publicam a cada trimestre os números de oficiais de mortos em confrontos policiais divulgados pela SSP e os compara com os números da Ouvidoria.

Um exame internacional das Ouvidorias empreendido por Zaverucha (2002) constatou a existência de três tipos principais: o modelo investigativo, que conta com um diretor, um investigador e um grupo da sociedade civil para investigar relatórios policiais e analisar as queixas a fim de revisar e propor novas formas de ação; o modelo de Ouvidoria externa, que consiste em um auditor responsável por estudar a queixa e a investigação da Corregedoria, propondo melhorias no sistema de segurança. Dentre os modelos analisados por Zaverucha (2002), compreendemos que a Ouvidoria paulista se encaixa no modelo de *monitoramento*¹⁵⁵. Esse modelo, em linhas gerais, conta com um Conselho ou Comissão que acompanha e avalia as investigações conduzidas pela Corregedoria e propõe alterações nas políticas internas, no policiamento e na conduta das forças policiais. A questão é que esse modelo exige uma articulação informativa eficaz entre a Corregedoria e a Ouvidoria, por exemplo, queixas registradas pela Ouvidoria seriam remetidas à Corregedoria e vice-versa; ou então, os dois órgãos compartilhariam de um sistema de dados único, onde as informações fossem imediatamente disponibilizadas à polícia e ao controle externo. Essa breve reflexão serve para demonstrar a desarticulação (ou não-cooperação) entre a Corregedoria da Polícia Militar e a Ouvidoria. A tabela abaixo ilustra a situação:

Tabela 8: Homicídios cometidos por policiais militares no Estado de São Paulo e número de denúncias feitas à Ouvidoria, 1997-2009.

	Números da SSP	Denúncias na Ouvidoria
1997	253	83
1998	299	361
1999	371	683
2000	524	312
2001	385	429
2002	868	586
2003	541	531
2004	868	586
2005	623	241
2006	297	205
2007	510	326
2008	392	266
2009	524	287

Fonte: SSP e Relatórios da Ouvidoria de Polícia.

¹⁵⁵ Os modelos são: monitoramento, investigação independente e ouvidoria externa.

Em casos de óbitos em ações policiais, como demonstrado acima, os números da Ouvidoria são quase sempre menores que os da SSP e isso deveria justamente ocorrer ao contrário, pois o governo teria interesse em diminuir os números e a Ouvidoria tem acesso a outras fontes para compor suas denúncias (COMPARATO, 2005).

Não obstante as dificuldades orçamentárias, de pessoal e as limitações institucionais, na avaliação da Human Rights Watch (2009), em comparação à Ouvidoria do Rio de Janeiro, a Ouvidoria paulista tem maior impacto em suas ações, pois preserva sua independência daqueles que monitora e denuncia. Em primeiro lugar, embora o Ouvidor fluminense não possa ser exonerado do cargo sem justa causa, sua escolha é feita diretamente pelo Secretário de Segurança Pública. Outro ponto é que a Ouvidoria do Rio de Janeiro não desenvolve ações pró-ativas como a investigação de grupos de extermínio e o desenvolvimento de pesquisas, atendo-se somente aos casos em que as denúncias chegam até o órgão¹⁵⁶.

Macaulay vê como ponto positivo o avanço da Ouvidoria em relação a um foco meramente punitivo e enfatiza suas ações pró-ativas; também considera importante o papel desempenhado pelo órgão numa mudança cultural, que coloca as instituições policiais como passíveis de controle, supervisão e, principalmente, abertas às prioridades da população (MACAULAY, 2002). Para Cunha (2000), as Ouvidorias representam um importante elemento na consolidação da democracia, pois geram informações livres, conferindo transparência às atividades governamentais e, como efeito, altera a relação entre o cidadão e o Estado.

O quadro apresentado nesse capítulo deixa mais claro o papel da Ouvidoria na segurança pública do Estado de São Paulo. Descartada a ideia de que a Ouvidoria possa realizar investigações, partimos da premissa de que sua eficácia do controle exige articulação e compromisso com a responsabilização em diversas instâncias, formando uma rede (O'DONNELL, 1997). Observamos que a tendência da Corregedoria é obstruir, desconsiderar ou mesmo ignorar as denúncias da Ouvidoria, quando não, realizar investigações inconsistentes. Parece-nos interessante o acordo informal de enviar as denúncias mais graves diretamente ao Ministério Público, particularmente os homicídios. A Ouvidoria, nesse sentido, poderia acompanhar os casos junto ao Ministério Público e contornar o hermetismo da Corregedoria. Os resultados poderiam

¹⁵⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal**: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/08/lethal-force-0>. Acessado em: 10/02/2010.

ser amplamente divulgados e análises de risco seriam desenvolvidas, assim, estaria cumprida uma de suas principais tarefas: participar os resultados de seu trabalho à população e elaborar políticas de controle policial democráticas.

Como tratamos no capítulo sobre o MP, um grupo de controle e acompanhamento da letalidade poderia ser instituído – a exemplo do GAECO (crime organizado) e do GECEP (controle da atividade da polícia judiciária) – e a Ouvidoria ficaria incumbida de receber as denúncias, acompanhar os casos junto ao MP, publicar os resultados e tratar com os denunciantes. Dessa maneira, a autoridade da Ouvidoria ficaria fortalecida frente aos cidadãos, que teriam respostas mais rápidas às suas demandas e, por outro lado, o controle institucional seria maior, já que contaria com o poder investigativo e o acesso a documentos, prerrogativas do Ministério Público. Sendo assim, não é necessário atribuir poder investigativo à Ouvidoria, o MP pode desenvolver as investigações ao lado da Ouvidoria, fazendo com que o controle da letalidade torne-se um objetivo alcançável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços trazidos com a abertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988 não reverteram os padrões de ação da Polícia Militar e não garantiram transparência aos atos de segurança pública. As convenções internacionais sobre o uso da força e de armas de fogo foram informalmente incorporadas na Polícia Militar, não representando um *background* efetivo para conter e punir abusos e violência ilegal. Na realidade, a polícia ainda não responde ao seu mandato em uma sociedade democrática, a delegação da proteção social por meio da força não tem gerado, em contrapartida, o compromisso com o zelo da vida dos cidadãos, pois todos os índices que traduzem as ações da polícia onde estão envolvidas mortes demonstram a desproporcionalidade dos confrontos.

O (des) controle do uso da força e, particularmente, da força letal constituem obstáculos à consolidação de uma democracia plena de direitos. Como afirma Teresa Caldeira, nossa “democracia disjuntiva” consolidou direitos políticos e sociais, mas deslegitimou os direitos civis da maioria da população. Essa violência institucional afeta grupos aliados de seus direitos civis, com baixo poder de organização e reivindicação. Segundo Giorgio Agamben, seriam vidas nuas, desprovidas de direitos e excluídas da vida política, portanto, matáveis. Esse triste quadro parece encaixar-se na realidade paulista, onde policiais acusados de crimes contra a vida são amplamente absolvidos, mesmo que as provas sustentem a culpabilidade.

Na esfera da segurança pública, a violência policial, método de ação preferencial durante a Ditadura, sobreviveu aos tempos democráticos e vez ou outra, durante a década de 1990, foi claramente acessada como panacéia ou ferramenta para resolução de crises. Nos últimos dez anos verifica-se a consolidação de um preocupante padrão de letalidade em ações policiais, o que indica a incorporação da violência letal nas políticas de segurança pública.

O presente estudo partiu da hipótese presente na literatura de que os controles externos seriam capazes de fazer declinar os números de mortes e, além disso, poderiam influenciar no desenvolvimento de políticas de minimização de riscos para os dois lados: policiais e civis. Para tanto, primeiramente analisou os mecanismos de controle interno. A Polícia Militar conta com seus mecanismos de controle institucionais. Hierarquia e disciplina, por exemplo, são mecanismos de controle informais que agem no cotidiano e difusamente. Apesar de extensivos, não funcionam em relação ao

controle da violência letal, pois regulam a conduta do “policial-soldado” no que tange ao seu trabalho no interior de quartéis, unidades e batalhões. Como atestamos, o Regulamento disciplinar da PM é mais rigoroso com descortesia e desalinho do policial do que com transgressões no trato diário com a população. A principal instância de controle interno da PM é a Corregedoria, que recebe e apura queixas contra policiais e de policiais contra seus pares, além de investigar crimes militares e conduzir sindicâncias.

As denúncias consideradas procedentes são encaminhadas à Justiça Militar, que até 1997, julgava todo o universo de crimes cometidos por policiais, mas a promulgação da lei 9299/96 limitou sua competência transferindo para a Justiça Comum os crimes dolosos de policiais contra civis. Apesar de sua importância, a Justiça Militar é permeada pelo corporativismo: os juízes são em sua maioria oficiais mais antigos da polícia e há a tendência de não se punir os escalões mais altos. Outra questão é que a Justiça Militar constitui um foro privilegiado de julgamento, o que não coaduna com as regras do jogo democrático.

O Programa de acompanhamento e apoio ao policial militar (PAAPM), derivado do antigo PROAR – Programa de reciclagem da PM para policiais envolvidos em ocorrências de alto risco –, a partir de 2002, deixou de afastar os policiais de seu trabalho rotineiro, em razão disso a violência letal voltou a crescer após sua implantação. A efetividade do Programa consistia na retirada do policial de suas escalas de serviço normal com o objetivo de oferecer um curso de reciclagem, o que impedia o desempenho de funções de segurança privada, o chamado “bico”, por sinal, a atividade onde se registra mais mortes de policiais. A ameaça de perder a segunda renda funcionava como um impeditivo ao uso da força desmedida e letal. Do ponto de vista punitivo, o Programa lograva êxito ao reduzir a violência policial, mas o processo pedagógico de reeducação do policial é certamente questionável.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe consigo uma novidade: a atribuição do controle externo da atividade policial ao Ministério Público. Essa prerrogativa constitucional garantiu ao MP amplos poderes para a fiscalização, requisição de documentos e acesso livre a qualquer dependência das instituições de segurança pública. Entretanto, no Estado de São Paulo, nos últimos 20 anos, tal fiscalização foi praticamente inexistente. O GECEP, grupo especial criado para fiscalizar a polícia, somente tem poderes sobre a Polícia Civil e, ainda, não lhe é atribuído a apuração de casos de homicídio. O MP é aquele dentre os mecanismos de

controle externo com o maior potencial de eficiência, pois usufrui de real independência e autonomia, além de contar com quadro de funcionários próprio e alguns investigadores da Polícia Civil à sua disposição. O principal obstáculo ao controle externo pelo MP reside no conflituoso relacionamento inter-institucional, haja vista a resistência e as manifestações da Polícia Federal e da Polícia Civil quando o MP lançou um Manual para consolidar o controle externo da polícia.

Em 1995, iniciaram-se os trabalhos da Ouvidoria de Polícia de São Paulo, que recebe queixas, reclamações, sugestões e elogios acerca do trabalho das duas polícias estaduais. A Ouvidoria é institucionalmente independente das organizações policiais e do governo, sendo considerada a mais avançada do país. Entretanto, na prática, enfrenta sérias dificuldades com relação à obtenção de recursos materiais, dependências físicas e recursos humanos e, além disso, precisa contornar as resistências da Corregedoria em aceitar denúncias e empreender investigações consistentes; quando as denúncias são enviadas ao Ministério Público, a Ouvidoria fica à mercê do empenho dos procuradores em levá-las adiante. O impacto da Ouvidoria na redução da letalidade é difícil de ser mensurado, mas, a partir do ano em que foi implantada, a letalidade foi reduzida de 592 para 239 no ano seguinte e aumentou gradativamente até o ano 2000, quando registrou 424 mortes de não-policiais. De qualquer forma, a redução da letalidade também pode ser atribuída a diversos fatores como o PROAR e a manutenção de uma política de segurança voltada para os direitos dos cidadãos.

Como a letalidade retornou ao patamar de 1995, no ano 2000 foi criada a Comissão para a redução da letalidade, motivada também por pesquisa sobre o uso da força letal por policiais realizada pela Ouvidoria. A comissão era formada por especialistas de centros de pesquisa universitários, policiais e institutos de segurança pública com o objetivo de acompanhar, caso a caso, as mortes em ações policiais e, a partir disso, elaborar políticas de redução de riscos para policiais, criminosos e suspeitos. Apesar do ineditismo de tal Comissão, sua duração foi curta. Mudança de governador e endurecimento no combate ao crime significou polícia sem controle e lenta asfixia da Comissão.

Embora essas experiências tenham suas limitações, elas representam a insatisfação da população com os serviços policiais e são uma reação aos altos índices de violência. Ainda mais, especificamente em São Paulo, elas são o fruto de elevados índices de morte em ações da polícia e da reverberada impunidade de policiais infratores.

Ouvidoria e Ministério Público, ambos com papéis distintos, mas fins comuns, juntos podem ser eficientes na contenção da violência policial: o primeiro pode legitimar o trabalho da polícia e aproximá-la das demandas cidadãs e o MP, com seu poder investigativo, pode auxiliar a Ouvidoria a apurar os casos mais rapidamente pressionando também a Corregedoria. No momento, a interação informal que ocorre entre as duas instâncias é um sinal de que há caminhos para o controle da letalidade.

Em 31 de dezembro de 2010, uma portaria interministerial também interpôs novas perspectivas ao controle efetivo da força e *accountability*. A portaria nº 4.226 baseou-se nos tratados internacionais da ONU sobre o uso da força e armas de fogo, na busca pela orientação e padronização de procedimentos pelos agentes de segurança pública, no respeito aos direitos humanos e no objetivo de reduzir a letalidade. Esse ato administrativo foi o resultado das análises de um grupo de trabalho composto pela Polícia Federal, polícias estaduais e guardas municipais bem como representantes da sociedade civil, Secretaria de Direitos Humanos e Ministério da Justiça. A portaria que inicialmente é obrigatória para integrantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional e Força Nacional de Segurança Pública incorporou as diretrizes da ONU, as propostas de mecanismos de controle como a Ouvidoria e o PROAR e trouxe importantes inovações. Por exemplo, obrigou os agentes federais a apresentarem relatórios detalhados toda vez que houver disparo de arma de fogo. Decidiu pela criação de comissões de letalidade para a análise desses relatórios e elaboração de análises de risco que visam a redução da letalidade. O mérito dessa Portaria ainda reside em transformar diretrizes pouco claras em regulamentos direcionados ao cotidiano policial como, por exemplo, modos de ação diante da perseguição de automóveis, abordagens e a preservação de locais de ocorrência. Compreender a violência policial é o primeiro passo para o seu controle, pois não se pode controlar algo desconhecido. Para tanto é preciso considerar as modalidades de uso (*continuum of force*) da força e diferenciá-las da violência policial. O debate sobre o tema é indispensável, pois o problema não reside no instrumento “força” disponível no arsenal de técnicas policiais, mas sim na maneira como é empregado.

Se o Estado de São Paulo apresenta sérios problemas em relação ao controle da atividade policial, a União parece dar passos firmes rumo à contenção da letalidade: formalizando as diretrizes internacionais sobre o uso da força e moldando-as à realidade brasileira. Essas iniciativas, apesar de contarem com a participação da sociedade civil, ainda são e não se estenderam de forma peremptória às polícias estaduais. O controle

externo permanece no horizonte como uma possibilidade legítima de ruptura cultural e de integração da população na luta pela conquista dos direitos civis e como mecanismo de minimização da violência policial.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Kenneth. What we know about police use of force. In: **Use of force by police**: overview of nacional and local data. NY: US Department of Justice, 1999.

ADORNO, Sérgio. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea: In: MICELI, S. (org). **O que ler na Ciência Social Brasileira – Volume IV**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

ALLEGRETTI, R. Ten. Cel. **Estudo da Validade de Programa Assistencial para Policiais Militares envolvidos em ocorrências graves**. Monografia apresentada ao Curso Superior de Polícia, CSP-II/96 (16), Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1996.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AMARAL FILHO, Marcos. **O Ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: Edusp/Ícone, 1993.

ARANTES, Rogério B. Ministério Público e corrupção em São Paulo. In: Maria Tereza Sadek. (Org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, p. 39-156, 2000.

BARCELLOS, Caco. **Rota 66**: a história da polícia que mata. Record: São Paulo, 2003.

BATIBUGLI, Thaís. Polícia e Política em São Paulo (1946-1964). **Revista dos Pós graduandos em História da Unicamp**, n. 16, p. 121-141, 2009.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Edusp, 2006.

BEATO, Cláudio. Políticas Públicas de Segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, 13 (04), 1999.

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e democracia no Brasil**: visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BICUDO, Hélio. **Meu depoimento sobre o esquadrão da morte**. São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e paz de São Paulo, 1977.

_____. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados** (14) 40, 2000.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Edusp, 2003.

BLANCO, Antônio C. Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro – **armas de fogo - usos e cuidados – Universidade de Illinois – Federal Law Enforcement Training Center – o modelo “FLETC” do uso da força**. Rio de Janeiro: disponível em meio eletrônico, 1997.

BOBB, Merrick. O controle externo das polícias nos Estados Unidos. In: LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRETAS, Marcos L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 9(1), 1997. p. 79-94.

_____; PONCIONI, Paula. A Cultura Policial e o Policial Civil Carioca. In: PANDOLFI, D. C. *et al.* (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 149-163.

BRICENÕ-LEÓN, R.; CARNEIRO, L. P.; CRUZ, J. M. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela. In: PANDOLFI, D. C. *et al.* (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 119-127.

BRERETON, David. Evaluating the performance of external oversight bodies. In: GOLDSMITH, A. J; LEWIS, C. **Civilian Oversight of Policing**: governance, democracy and human rights. Portland: Hart, 2000.

BRODEUR, J. Paul. **Les Visages de la police**. Montreal: PUM, 2003.

_____. **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. São Paulo: EDUSP, 2003.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CANO, Ignácio. **Letalidade da Ação policial no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, ISER, 1997.

_____. **Controle da Polícia no Brasil.** Disponível em: <
http://www.altus.org/pdf/b_ic_pt.pdf> Acessado em: 06/08/2009.

CARNEIRO, Leandro P.; OLIVEIRA, Emmanuel. Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa. In: ZAVERUCHA J; BARROS, M. (orgs). **Políticas de Segurança Pública: dimensão da Formação e Impactos Sociais.** Recife: Massangana. 2002.

CASTILHO, Ela W; SADEK, Maria T. **O Ministério Público federal e a Administração da Justiça no Brasil.** São Paulo: IDESP/Sumaré, 1998.

CHEVIGNY, Paul. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. *série dossiê NEV*, n. 2, 1991, p. 10.

_____. Definindo o papel da política na América Latina. In: MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. e PINHEIRO, P. S. (orgs.). **Democracia, violência e injustiça : o não Estado de Direito na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CÓDIGO PENAL MILITAR. Disponível em: <
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/De11001.htm>> Acessado em:
15/02/2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação.** Tese de Doutorado (Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2005.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, Artur Trindade M. **Entre a Lei e a Ordem: a violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York.** Rio de Janeiro: FGV. 2004.

_____. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas**, Porto alegre, v.8, n. 3, p. 409-427, set-dez, 2008.

CUNHA, Luciana Gross. Ouvidoria de Polícia se São Paulo. In: Maria Tereza Sadek. (Org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, p. 259-304, 2000.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

DAMATTA, Roberto. **As Raízes da Violência no Brasil**: Reflexões de um Antropólogo Social. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento Comunitário e Controle sobre a Polícia**: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: uma história dos costumes e formação do Estado e Civilização. Vol. I. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1990.

FERNANDES, Heloísa R. **Política e Segurança**. São Paulo: Alfa-Omega, 1973.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 34 ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GABALDÓN, Luis G. Variables y justificaciones asociadas al uso de la fuerza por La policia: uma visión comparada. In: **Cadernos temáticos da Conseg**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

GARLAND, David. As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, nº 13: 59-80, nov. de 1999.

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

GOLDSTEIN, Herman. **Policando uma sociedade livre**. São Paulo: Edusp, 2003.

GOMES, Do instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R.P. (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2000.

GRAEFF, Beatriz P. **O policial militar em tempos de mudança: *ethos*, conflitos e solidariedades na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Dissertação (mestrado em Antropologia Social). Universidade de Brasília, 2006.

GRAHAM, Alistair. Uma visão sobre a Police Complaints Authority. In: LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HAGEN, Acácia Maduro. **O trabalho policial: estudo da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

HOLLANDA, Cristina B. **Polícia e direitos humanos: a política de segurança pública no primeiro Governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HOLLAWAY, Thomas. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HUMANS RIGHT WATCH. Força Letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://ww.hrw.org>> Acessado em: 06/03/2010.

KAHN, Túlio. **Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil**, São Paulo: Sicurezza, 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura Jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 10, n. 4, junho, 1999. p. 65-84.

_____. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZAVERUCHA J; BARROS, M (orgs).

Políticas de Segurança Pública: dimensão da Formação e Impactos Sociais. Recife: Massangana, 2002.

LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato S. **Contando crimes e criminosos em São Paulo:** uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese de Doutorado. USP: São Paulo, 2005.

LOCHE, Adriana; FERREIRA, H; SOUZA, Luís A; IZUMINO, W. **Sociologia Jurídica:** estudos de sociologia, direito e sociedade. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MACAULAY, Fiona. **Problems of police oversight in Brazil.** Centre for Brazilian Studies. University of Oxford, 2002. Disponível em: <<http://www.Bazil.ox.ac.uk/workingpapers/Macaulay33.pdf>>. Acessado em: 10/01/2010.

McKENZIE, Karen. Controle externo da polícia: a experiência sul-africana. In: LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MANNING, Peter K. As tecnologias de informação e a polícia. In: TONRY, M; MORRIS, N. **Policimento Moderno.** São Paulo: Edusp, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAXIMIANO, Antonio R. O controle externo da atividade policial – a IGAI. In: LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI *et al.* **Cidadania, justiça e violência.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

_____. Policiamento Comunitário: a experiência de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 25, p. 281-292, São Paulo, 1999b.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, Gansos e Trutas**. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MONET, J. Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2006.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia?** São Paulo: Edusp, 2003.

MUIR JR, Willian K. **Police – streetcorner politicians**. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

MUNIZ, Jacqueline. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. Tese de Doutorado. IUPERJ: Rio de Janeiro, 1999.

_____. Direitos Humanos na polícia. In: LIMA, Renato S; Paula, Liana (orgs). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

_____; PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. **Conjuntura Política**. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, p. 22 - 26, 20 abr. 1999.

_____; PROENÇA JUNIOR, Domício. De La accountability Selectiva a La Plena Responsabilidad Policial. In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco (Org.). **Polícia, Estado y Sociedad: Prácticas y Saberes Latinoamericanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 21-74.

_____; PROENÇA JUNIOR, Domicio. Bases Conceituais e Métricas e Padrões de Medida do Desempenho Policial. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ, Jacqueline; BLANCO, Antonio Carlos Carballo. (Org.). **Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latinoamericanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 233-283.

_____. Discricionariedade Policial e a Aplicação Seletiva da Lei na Democracia. In: Leonardo Sica. (Org.). **Revista Última Ratio**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, v. 2, p. 97-122.

NEILD, Rachel. Confronting a Culture of Impunity: The promise and pitfalls of civilian review of police in Latin America. In: GOLDSMITH, A. J; LEWIS, C. **Civilian Oversight of Policing: governance, democracy and human rights**. Portland: Hart, 2000.

NEME, Cristina. **A instituição militar na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do estado de São Paulo**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. Reforma en la policía: control de la violencia en São Paulo. **URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad e Ciudadania**, v. 2, p. 85-98, 2007.

NEVES, Paulo. Segurança Pública e perspectivas de mudanças a partir da formação. **Perspectivas**, São Paulo, v. 36, p. 73-93, jul/dez. 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos CEBRAP**, Nº 36, p. 123-145, julho 1993.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1997.

OLIVEIRA JR., Emmanuel. **Política Pública e Estratégias de controle das instituições policiais em São Paulo**. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Política da Universidade de São Paulo, 2004.

PAIXÃO, Luis A. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F.W; O'DONNELL, G (orgs). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

_____; BEATO, Cláudio. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social; Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 9(1), p. 233-248, 1997.

PAULA, Marcelo C. R. **O ensino jurídico da Polícia Militar Paulista: entre ordem e cidadania**. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Público e econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

PINHEIRO, Paulo S. **Polícia e crise política: o caso das polícias militares**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, março/maio de 1991. p. 45-56.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 9(1), 43-52, 1997.

_____. O Estado de direito e os não-privilegiados na América Latina. In : MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. e CHEVIGNY, Paul (orgs.). **Democracia, violência e injustiça** : o não Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PREMIO GESTÃO. **Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar**. 2004.

RDPM. Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Distribuição Interna, 1983.

REGULAMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: http://www.tjm.sp.gov.br/tjm_reg.htm. Acessado em: 13/03/2008.

REINER, Robert. **A política da Polícia**. Edusp: São Paulo, 2004.

REISS JR, Albert. Organização da polícia no século XX. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). **Policiamento Moderno**. Edusp: São Paulo, 2003.

SCHIMDT, Ana Sofia. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. In: **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**: da teoria à prática. São Paulo: ILANUD, 2002.

SESVESP. Relatório. Sindicato das empresas de serviço de segurança privada do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: <www.sesvesp.com.br/quem_dadosestatisticos.cfm>. Acessado em: 05/04/2010.

SILVA, José. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

_____; GALL, Norman. **Incentivos perversos e segurança pública**. São Paulo: Braudel Papers, 1999.

SILVA ALVES, Fernando A. **Organizações policiais** – dificuldades de integração e mecanismos de controle. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo, São Paulo, 2004.

SKOLNICK, Jerome. **Justice without a trial** – law enforcement in a democratic society. Nova York: John Wiley e sons, 1975.

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

_____; BAYLEY, David H. **Policamento Comunitário**: Questões e Práticas através do Mundo. São Paulo: Edusp, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Segurança Pública: Presente e Futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, p. 91-106, 2006.

SOUZA, Luis A. Segurança Pública, polícia e violência policial: perspectivas diante do endurecimento penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 51, p. 253-288, 2004.

STONE, Cristopher. A importância do controle externo da polícia nas sociedades democráticas: uma perspectiva internacional. In: LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

STORANI, Paulo. Uso comedido da força letal: construindo um protocolo de engajamento. In: Uso Progressivo da força: dilemas e desafios. **Cadernos do Conseg**. Ministério da Justiça, 2009.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European states, AD 990-1992**. USA: Blackwell Publishing, 1993.

TONETO, B. A Ouvidoria de polícia de São Paulo e o Fórum nacional de ouvidores de polícia. In: LYRA, R.P. (org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2000.

VARGAS, João C; ALVES, Jaime A. Geographies of death: a intersectional analysis of police lethality and the racialized regimes of citizenship in São Paulo. **Ethnic and racial studies**, London, 2009.

VARGAS, Ernesto P; SOLARES, Verônica M. Controles internos policiais ou como a polícia vigia a polícia. In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco (Org.). **Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latinoamericanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 365-381.

XAVIER, Fábio M. A importância da formação na mudança de paradigmas no uso da força. In: Uso Progressivo da força: dilemas e desafios. **Cadernos do Conseg**. Ministério da Justiça, 2009.

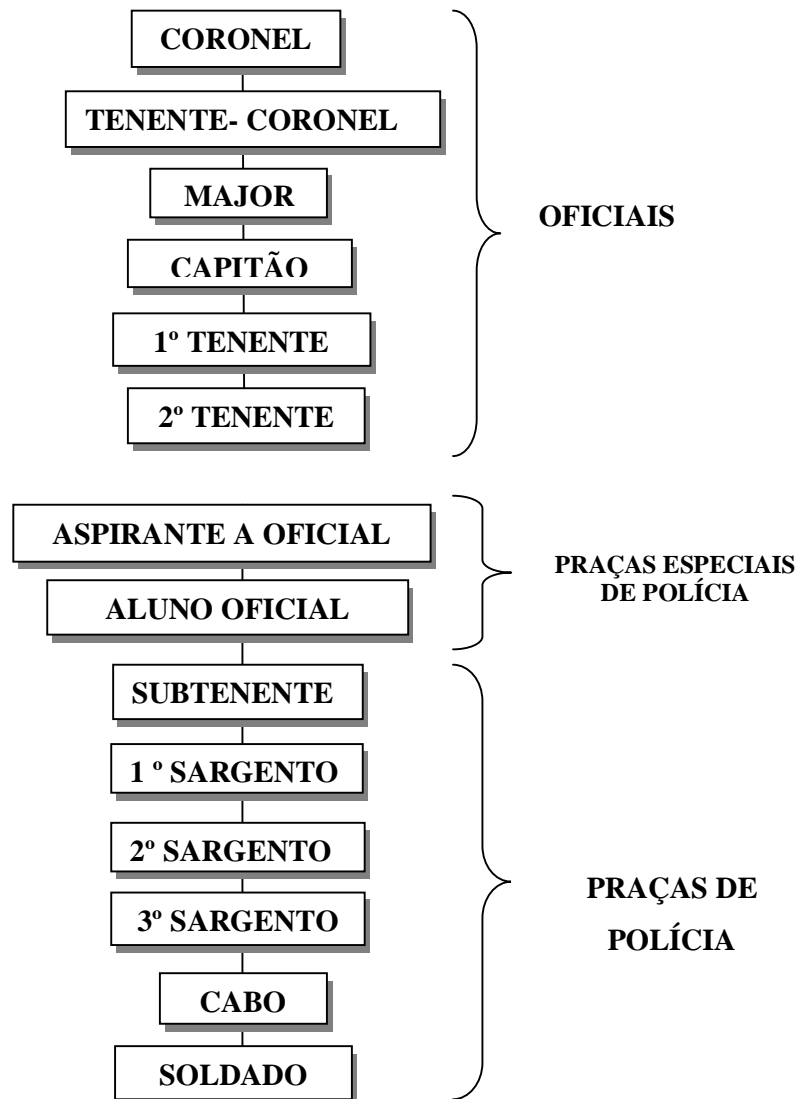
ZALUAR, ALBA M. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: Schwartz, Lilian. (Org.). **História da Vida Privada**, vol. IV. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da Ouvidoria de polícia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun./dez. 2008, p. 224-235.

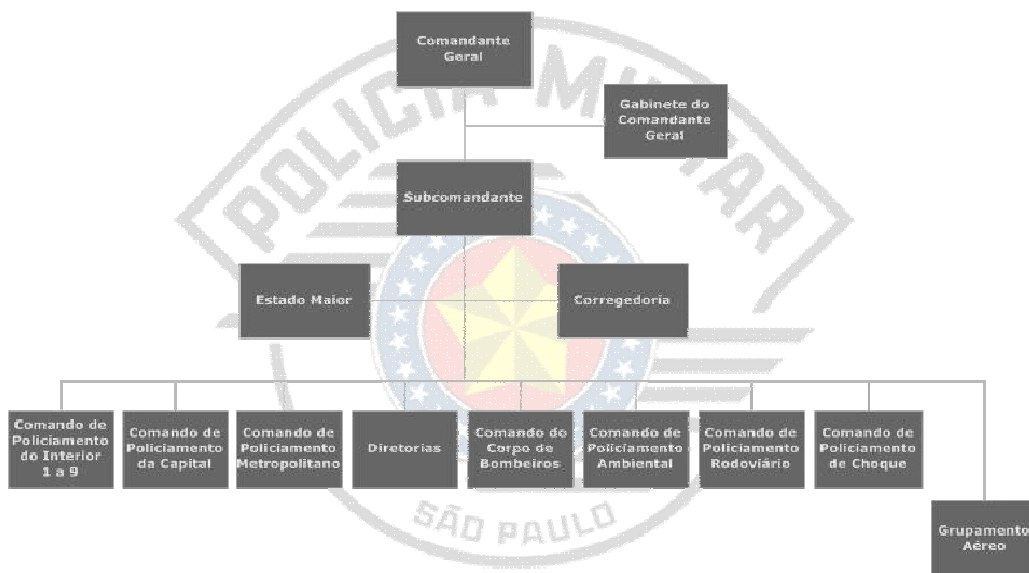
WADDINGTON, P.A.J. Police (canteen) sub-culture: na appreciation. **British Journal of Criminology**, vol. 39, n. 2, 1999. P. 287-309.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo: Cultrix, 1970.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 4ª Ed, 2009.

ANEXOS**Hierarquia de Postos e Graduações da Polícia Militar do Estado de São Paulo**

Organograma da Polícia Militar do Estado de São Paulo



Modelo FLETC de uso da força

Universidade de Illinois
Centro de Treinamento da Polícia

Modelo do Uso da Força



Organograma da Ouvidoria de Polícia de São Paulo