SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final

Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública

Proponente

Universidade de Brasília

Autor (s)

Maria Stela Grossi Porto

Título da Pesquisa

Condutas Policiais e Códigos de Deontologia. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006

Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL

Condutas Policiais e Códigos de Deontologia

Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade

Relatório Final de Pesquisa

Brasília

Dezembro de 2005

Sumário

Introdução **3**

Capítulo 1. **Violência, Legitimidade e Controle Social** **15**

Capítulo 2. **Os Mecanismos de Controle da Atividade Policial** **34**

Capítulo 3. **Os Códigos de Deontologia Policial no Brasil e no Canadá** **55**

Capítulo 4. **A Polícia e o Poder Discricionário** **81**

Capítulo 5. **Normas de Conduta, Treinamento e Avaliação** **107**

Capítulo 6. **Comparando Representações Sociais: Brasil e Canadá** **125**

Recomendações **182**

Bibliografia **185**

INTRODUÇÃO

A relação entre as polícias e a comunidade tem sido objeto de debate nas sociedades democráticas. As instituições policiais são aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário (Bayley, 1975). Nos regimes democráticos, a atividade policial requer um equilíbrio entre o uso da força e o respeito aos direitos individuais. Assim, podemos afirmar que a especificidade da atividade policial nos regimes democráticos é a necessidade de limitar e administrar o uso da força legal, sem abrir mão de suas prerrogativas de controle social.

Nos últimos anos, diversos países têm enfrentado o desafio de limitar e controlar o uso da força legal. Basicamente, os esforços se concentraram na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle da atividade policial. Entretanto, a qualidade e eficácia desses mecanismos, que visam a inibir a violência policial, são questões ainda pouco problematizadas tanto no interior das próprias polícias quanto fora dela, pelos pesquisadores. Além de fatores internos à organização policial, a análise e a compreensão de tais questões passam, igualmente, pelas relações entre polícia e sociedade.

Nesse sentido, alguns estudos internacionais buscaram entender os padrões de relacionamento entre a polícia e a sociedade (Bayley, 1994; Geller e Toch, 1996; Skolnick e Fyfe,1993; Monjardet, 2003), e dois temas têm sido destacados: as formas de reforçar os vínculos entre a polícia e a comunidade e a necessidade de controlar a atividade das

polícias.[1] Entretanto, pouco se sabe sobre as diferentes dinâmicas sociais, políticas e institucionais para a implantação das reformas nas polícias.

No Brasil, a situação não é muito diferente. A partir de 1980, constatou-se o crescimento dos estudos sobre as polícias, constituindo-se no que Kant de Lima *et alii* (2000) denominaram de "*sociologia da organização policial contemporânea*". Apesar dos esforços, pouco se avançou na compreensão dos mecanismos de administração do uso da força legal, de seus instrumentos de controle e avaliação, bem como das dificuldades políticas, culturais e institucionais para sua implantação.

Uso legítimo da força ou violência policial?

Sem uma clara diferenciação entre violência policial e uso da força legal não é possível estabelecer mecanismos destinados ao controle e supervisão das atividades policiais. Até que ponto e sob que circunstâncias é legítimo, ou admissível, o uso da força? Qual é a linha demarcatória entre força legítima e violência policial? Estas questões têm sido debatidas pela literatura especializada (Klockars 1996; Muniz *et alii* 1999; Mesquita Neto 1999; Costa 2003a; Costa e Medeiros 2002, Porto 2000, Adorno 2002). Os estudos destacam que essa linha demarcatória não é fixa. O limite entre força legítima e violência

[1] As dificuldades de implementação dos limites e controles da atividade policial foram discutidas no seminário "*Police Reform and International Community: From Peace Process to Democratic Governance*", em 14 de novembro de 2001. O encontro foi organizado pela WOLA - Washington Office on Latin America e pela Escola de Estudos Internacionais Avançados (School of Advanced International Studies - SAIS), Universidade John Hopkins, Washington, D.C.

varia em função da forma como cada sociedade interpreta a noção de violência e representa a função policial.

Além dos problemas para definir o que é violência policial, há também a dificuldade de controlar e monitorar a atividade policial. O enorme poder discricionário de que gozam as polícias está no centro da questão (Walker 1993; Bandeira & Costa 2003). Possivelmente, dentre os agentes estatais, os policiais estão entre aqueles que possuem maior liberdade para exercer suas funções, tanto em termos do exercício da autoridade quanto em relação aos controles a que estão submetidos.

Nesse sentido, podemos descrever a atividade policial como um sistema de peritos, ou seja, como "*sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje*" (Giddens 1991:35). Conhecemos muito pouco dos códigos e procedimentos adotados pelos policiais para o exercício da autoridade que lhes foi delegada. Na maioria dos casos, torna-se difícil para um leigo avaliar se a conduta policial foi adequada ou não. Assim, o controle da atividade policial para ter eficácia, deveria levar em conta os códigos de deontologia e a normas de conduta, uma vez que estas representam a experiência acumulada pelos policiais.

Os problemas de definição do que vem a ser violência policial e monitoramento das práticas cotidianas da polícia têm gerado dificuldades para a eficiência de três dos principais mecanismos de controle da atividade policial existentes: a legislação, o controle externo e a justiça.

A legislação penal e processual penal é instrumento fundamental de controle da atividade policial. Isso se deve ao fato de boa parte das ações policiais estar ligada ao controle da criminalidade, sendo as polícias parte direta ou indireta do processo penal.

Nesse campo, o poder legal conferido às polícias varia bastante. Alguns países introduziram mudanças na legislação penal, processual penal e na jurisprudência dos tribunais com o objetivo de limitar e controlar a atividade policial. Entretanto, o efeito dessas decisões tem sido bastante variado, uma vez que não são muito claras a respeito de como a polícia deveria proceder. Na prática, as mudanças na legislação penal e processual penal só têm efeitos concretos sobre a conduta policial quando os departamentos de polícias decidem reformular suas normas internas de condutas (Skolnick e Fyfe, 1993).

A implantação de órgãos de controle externo da atividade policial é fenômeno relativamente recente. A partir de 1970, várias polícias passaram a conviver com mecanismos de controle externo. Apesar da enorme variação quanto a sua estrutura, uma questão mostra-se presente em todos os casos: *Pode o controle externo ser mais eficaz que o controle interno?* Em função das dificuldades de definição da violência policial e de monitoramento do policiamento, dificilmente o controle externo poderá, efetivamente, limitar e controlar o uso da força legal. Por outro lado, o controle externo permite que a noção de força legítima seja interpretada de acordo com os valores existentes na sociedade. Portanto, podemos afirmar que os controles internos e externos não se excluem, ao contrário, são complementares (Bayley 1991 e 1994).

Outro mecanismo de controle da atividade policial existente é o sistema judicial, desde que seja independente dos outros poderes políticos. Também é importante que o sistema judicial disponha de instrumentos legais e de condições materiais que tornem possível a investigação das denúncias e a punição dos policiais faltosos. Com relação ao Brasil, vários autores têm apontado a incapacidade da polícia de investigar denúncias

contra policiais e a deficiência da justiça militar de punir policiais violentos (Costa 2003 e Cano 1997).

Entretanto, estas não são as únicas dificuldades encontradas nos sistemas judiciais para controlar a atividade policial. Em diversos países, salvo nos casos mais graves, juizes e tribunais têm encontrado grandes dificuldades para avaliar a adequabilidade da conduta policial cotidiana. Analisando as mudanças ocorridas no sistema judicial dos EUA, alguns autores têm apontado as suas deficiências para limitar e controlar o uso da força legal (Cheh 1996; Chevigny 1995). Neste caso, o problema repousa na dificuldade de definir, a partir de uma perspectiva externa, o que é violência policial.

Códigos de Deontologia e Normas de Conduta

Em que circunstâncias é admitido o uso da força e qual a intensidade a ser empregada? Como mencionado anteriormente, tais questões podem ser respondidas a partir da própria experiência das polícias. O exercício continuado da atividade policial possibilita a acumulação de conhecimentos que permitem a análise das situações na quais a força deve ser empregada, bem como qual a melhor forma de fazê-lo, de modo a melhor proteger os próprios policiais e os cidadãos. Um número excessivo de policiais e civis mortos ou feridos indica que estes conhecimentos não estão sendo corretamente empregados. Esses conhecimentos podem ser incorporados ao trabalho cotidiano dos policiais.

Para tal, devem ser transformados em códigos de deontologia e normas de conduta. Isso permite que as condutas individuais sejam avaliadas não só com relação a sua legalidade, mas também do ponto de vista profissional. Condutas que contrariem tais códigos e normas podem e devem ser punidas administrativamente, uma vez que podem ser avaliadas e supervisionadas a partir desses critérios. Os códigos de deontologia e as normas de conduta policiais são os objetos desta pesquisa.

Nas últimas décadas, vários países criaram códigos de deontologia e normas de conduta visando aumentar o controle sobre a atividade policial cotidiana. Em todos os casos, a adoção destes códigos e normas implicou em transformações no treinamento e na supervisão da atividade policial. Resta saber como a experiência policial pôde ser transformada em códigos de deontologia e normas de conduta, bem como seus efeitos sobre o sistema de treinamento e avaliação das polícias. Este é o nosso problema de pesquisa.

Método, Objetivos e Técnicas de Pesquisa

O trabalho desenvolvido foi motivado e financiado pela *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (*SENASP*), do *Ministério da Justiça*. Atendemos ao edital "*Aperfeiçoamento da Administração Legal do Uso da Força*" (linha de pesquisa número 1) do *Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Programas de Redução da Violência*. Adotamos o método comparado para analisar os mecanismos internos de controle do uso da força legal existentes em diferentes polícias. Obviamente este trabalho não pretendeu tomar

nenhum sistema policial como um modelo a ser seguido. A comparação neste caso serviu apenas para esclarecer aspectos ainda não conhecidos sobre os conteúdos e os processos de implantação dos códigos de deontologia e das normas de conduta, além de verificar especificidades e os aspectos comuns aos diferentes sistemas policiais dos países em análise.

Os objetivos desta pesquisa foram:

1. No âmbito internacional, conhecer os processos de elaboração destes códigos de deontologia e normas de conduta, sua adequação aos protocolos internacionais, compreendendo as instituições e atores envolvidos, seus conflitos e as lógicas de produção de consenso;

2. No âmbito nacional, avaliar:

• a adequação destes códigos e normas aos protocolos internacionais e à legislação nacional;

• sua relação com o sistema de capacitação e reciclagem profissional das polícias;

• sua relação com os instrumentos de controle interno e supervisão;

3. Elaborar uma proposta para subsidiar os esforços das polícias na (re)definição dos parâmetros norteadores de seus mecanismos de controle interno.

Para o cumprimento destes objetivos, analisamos duas instituições policiais: a *Policia Militar do Distrito Federal* (*PMDF*), no Brasil, e o *Ottawa Police Service* (*OPS*), do Canadá. Como nosso objeto de pesquisa são os códigos de deontologia e as normas de conduta existentes nas polícias, optamos por comparar diferentes instituições policiais e não

cidades ou sociedades. Obviamente, ao fazer isso, devemos considerar que o contexto social e político no qual estão inseridas as instituições policiais desempenha papel importante no condicionamento das dinâmicas e estruturas internas de cada instituição policial.

A escolha dos casos não foi de forma alguma aleatória. A *PMDF* e o *OPS* foram escolhidas por se tratarem de duas instituições bastante diferentes no que diz respeito à deontologia e às normas de conduta policiais. Buscou-se, deste modo, explorar o contraste, para através delas, entender e elucidar novas categorias de análise. É o que a literatura especializada chama de método da diferença. Como dissemos, o contexto social e político que envolve as duas instituições policiais são bastante diferentes. A Polícia Militar é uma das duas instituições encarregadas de realizar o trabalho de polícia no Distrito Federal, juntamente com a Polícia Civil. Uma das peculiaridades do sistema policial brasileiro é o fato de não existir instituição que realize o ciclo completo de polícia, ou seja, exerça as funções de policiamento ostensivo e investigação criminal. De forma geral, podemos dizer que compete à Polícia Militar realizar o policiamento de rua (ostensivo) e à Polícia Civil conduzir os inquéritos policiais.

No Distrito Federal, as duas instituições policiais, juntamente com o *Corpo de Bombeiros Militar* e o *Departamento de Trânsito* (*DETRAN*), estão subordinadas à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (*SSPDS*). Em tese, cabe a esta secretaria controlar e coordenar as atividades das polícias. De fato, o que se verifica é que ambas instituições policiais gozam de grande liberdade para planejar e executar suas operações, bem como para recrutar e treinar seus membros.

Por se tratar de uma federação, o sistema policial brasileiro é bastante descentralizado. A maior parte do trabalho de polícia é realizado pelas polícias civis e militares estaduais. Entretanto, o tema não é tão estadual quanto parece, uma vez que o exercício e a divisão do trabalho de polícia é disciplinado pela Constituição Federal. Além disso, a atividade policial também é condicionada pelo direito penal e processual penal, assuntos de competência exclusiva da união. Para coordenar as atividades de polícia e segurança pública, o governo federal criou em 1995 a *Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.*

O contexto social do Distrito Federal também é bastante diferente daquele encontrado em Ottawa. Em 2002, a região do DF abrigava uma população de cerca de 2.2 milhões de habitantes e contava 19.842 policiais, sendo 14.707 policiais militares e 5.135 policiais civis. Trata-se da mais alta taxa de policiais por 100.000 habitantes (924,7) do país (Nascimento, 2003: 69). Apesar disso, de acordo com a polícia, foram registrados 635 homicídios em 2001, correspondendo a uma taxa de 31,0 homicídios para cada grupo de 100.000 habitantes.

Há duas formas de ingresso na carreira de policial militar: como praça ou como oficial. As praças ingressam na graduação de Soldado e podem ser promovidas a cabo, sargento e sub-tenente. Depois de cursarem a Academia de Polícia Militar de Brasília, os oficiais são promovidos a tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel.

Diferentemente do que ocorre no Brasil, a maior parte do trabalho de policia no Canadá está a cargo das policiais municipais, que realizam o ciclo completo de polícia. O *Ottawa Police Service* é a única instituição policial encarregada do policiamento da cidade de Ottawa, capital do Canadá. Mas, apesar de tratar-se da capital, não existe um "Distrito

Federal". Do mesmo modo que em outros serviços municipais, o serviço de polícia de Ottawa está subordinado às autoridades políticas da província de Ontário.

A coordenação e controle das atividades dos mais de 20 serviços de polícia existentes em Ontário compete ao *Solicitor General*. Como, estes serviços gozam de fato de grande autonomia organizacional e operacional, a atividade do *Socilitor General* restringe-se a traçar diretrizes gerais para a realização do trabalho de polícia naquela província e, para isso, se vale de leis e decretos. É o caso do *Police Services Act*, como veremos adiante.

Apesar do alto grau de descentralização do sistema policial canadense, há uma longa tradição de cooperação inter-governamental na área de segurança pública. É freqüente o estabelecimento de convênios entre diferentes esferas de poder para a realização do policiamento cotidiano. Em 2004, a *Royal Canadian Mounted Police* (*RCMP*), sob responsabilidade do governo federal, tinha firmado convênios com 8 províncias, 3 territórios e 198 municípios para a execução total ou parcial do policiamento.

Na área de formação e treinamento de policiais também é comum a cooperação entre diferentes instituições policiais. Por se tratar de uma atividade complexa e custosa, em algumas províncias, as polícias têm optado por estabelecer e custear conjuntamente academias de polícia. É o caso de Ontário, onde a formação e treinamento de todos os policiais, independente da cidade, é realizada no *Ontario Police College*. Com relação à carreira, só há uma forma de entrada no *OPS*. Todos policiais ingressam no posto de *Constable*. Daí, são promovidos à *Sergeant, Staff Sergent, Staff Inspector, Superintendent, Staff Superintendent, Deputy Chief* e *Chief of Police*.

O contexto social de Ottawa é bastante distinto do Distrito Federal. Trata-se de uma cidade que contava em 2002, com pouco mais de 800 mil habitantes. Para policiar esta

população, o Ottawa Police Service dispunha de 1.055 policiais. O que correspondia a uma taxa de 131 para cada 100.000 habitantes. No mesmo ano, a polícia registrou 8 homicídios, correspondendo a uma taxa de 1.0 homicídios por 100.000 habitantes.

No estudo dos dois casos, empregamos duas técnicas de pesquisa. Num primeiro momento, foram analisados os conteúdos de alguns códigos e manuais de conduta policial. A seguir, foram realizadas entrevistas estruturadas com policiais de cada uma destas instituições. A análise de conteúdo dos códigos de deontologia e normas de conduta enfatizou a relação entre polícia e sociedade (abordagens de cidadãos, operações em domicílios, uso de armas de fogo). Além dos códigos e manuais em uso no Distrito Federal e Ottawa, também consultamos documentos similares existentes na *Policie Nationale* (França) e no *New York Police Departament* (EUA). As entrevistas foram conduzidas seguindo um único roteiro em português e traduzido para o inglês utilizando, para guiar a análise, a noção de representações sociais.

A apropriação da noção de representações sociais enquanto estratégia metodológica deve-se ao reconhecimento de que as representações sociais permitem avançar o conhecimento da realidade. Na medida em que: a*) "embora resultado da experiência individual,(...) são condicionadas pelo tipo de inserção social dos indivíduos que as produzem; b) expressam visões de mundo objetivando explicar e dar sentido aos fenômenos dos quais se ocupam, ao mesmo tempo em que, por sua condição de representação social, participam da constituição desses mesmos fenômenos; c) em decorrência do exposto em 'b', apresentam-se como máximas orientadoras de conduta; d) existe uma conexão de sentido entre os fenômenos e suas representações sociais, que,*

portanto, não são nem falsas nem verdadeiras mas a matéria prima do fazer sociológico"(Porto, 2002: 157).

Foi possível analisar, a partir dessa ótica, as entrevistas feitas com os policiais do Distrito Federal e de Ottawa. Ao todo, foram entrevistados 27 policiais militares, de ambos os sexos, sendo 09 no Canadá e 18 no Brasil. Os depoimentos transcritos são tomados como exemplos de representações por eles elaboradas e funcionam como recurso metodológico, ajudando a refletir sobre os novos sentidos e as re-significações dos discursos sobre a atividade policial em geral, e sobre controle desta atividade, de modo mais específico. Entrevistou-se policiais que, de alguma forma, exerciam atividades ligadas às áreas de treinamento, avaliação e direção.

A equipe de pesquisa foi composta pelas pesquisadoras e pesquisadores do *Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher* (*NEPEM*), da *Universidade de Brasília,* inseridos no *GT Violência, Cidadania e Segurança*. A coordenação geral do projeto ficou a cargo da Professora Maria Stela Grossi Porto e contou com a participação do professor Arthur Trindade Maranhão Costa.. Além deles, participaram da pesquisa o doutorando Pedro de Albuquerque Neto e os alunos Rodrigo Figueiredo Suassuana, Priscila A. Landim de Castro, Rafael A. da Costa Alencar, Marília Barbosa de Barcelos e Guilherme Almeida Borges.

Capítulo 1

Violência, Legitimidade e Controle Social

Múltiplas têm sido as formas de manifestação e disseminação da violência na sociedade latino-americana contemporânea. Dentre as várias possibilidades para o tratamento da questão, tem adquirido maior visibilidade a que trata da violência policial e de sua participação como protagonista de formas violentas de resolução de conflitos, interessando-nos, portanto, de modo especial, como afirmado logo no início do segundo capítulo do presente relatório. O senso comum, a mídia e também análises de cunho acadêmico têm insistido no caráter violento da atuação policial, além de enfatizar que essa violência é o estopim para outros tipos de violência protagonizados pelo cidadão comum, numa resposta em cadeia, que se converte em uma espécie de círculo vicioso. O que remete à questão central de como pensar a atuação e a função policial no contexto das sociedades democráticas, no âmbito das quais o binômio lei e ordem tem que ser pensado e questionado no estrito limite da observância dos direitos humanos. Pensar o policial como agente de segurança é indagar, pois, sobre a questão dos limites a partir dos quais se pode falar em legitimidade quando se fala da atuação policial enquanto detentora da prerrogativa do uso da força.

É pensar, igualmente, sobre as condições de legitimidade de sua função, sem esquecer as íntimas relações teóricas e/ou empíricas que essa função estabelece com a violência, já que estamos falando do policial como o funcionário especializado do Estado em seu papel de detentor (legítimo) do monopólio da violência.

Segundo reflexões de Monjardet (1988) a partir da análise do contexto francês, a eficácia da atuação policial, e de modo mais geral de políticas de segurança pública, é função da legitimidade atribuída a esses agentes ou atores sociais. Certamente essa legitimidade não significa um consentimento universal a todas as formas de ação policial; a polícia atua permanentemente em diferentes tipos de conflitos e não poderia satisfazer todas as partes em presença em todos os tipos de conflitos. A distinção pertinente é então aquela que intervém entre o sentimento negativo partilhado por tal ou qual grupo social de que a polícia está a serviço de seu adversário e a aceitação positiva por todos os indivíduos e grupos sociais de seu papel como instrumento necessário (entre outros) de regulação de conflitos (Monjardet, 1988: 08). Em outras palavras, uma força policial não se legitima a qualquer preço e, invocando mais uma vez Monjardet, sobretudo não apenas com vistas à eficácia, pois é justamente dessa legitimação que depende a eficácia. Pode-se admitir que essa legitimação ou esse caráter de legitimidade comporta, pelo menos, duas perspectivas diferenciadas de apreensão: uma privilegia o conteúdo formal, objetivo, que leva em conta a definição e o papel da polícia; a outra enfatiza o conteúdo subjetivo, por assim dizer, do conceito na medida em que o aborda através da análise das representações sociais tal como produzidas pela sociedade, em sua diferentes camadas, grupos e/ou estratos sociais, conferido-lhes estatuto de matéria prima do processo de conhecimento. Ou seja, há uma construção social da legitimidade que, elaborada a partir das relações entre polícia e sociedade, pode (ou não) coincidir com o definido legalmente. Situação que permite falar em definições objetivas e subjetivas de legitimidade ou, utilizando uma terminologia weberiana, admite que determinados objetos da análise sociológica compreendam, além dos conteúdos legalmente vigentes, outros que fazem parte de uma ordem cuja vigência é prioritariamente empírica, e que ambas não necessariamente sejam coincidentes.

Apontando para o fato de que códigos de conduta com vigência apenas empírica podem estar se constituindo e constituindo orientação de ações e condutas de forma independente, paralela ou oposta ao estabelecido legalmente (Weber, 1991).

A discussão sobre a legitimidade das formas como o exercício efetivo do uso da força é posto em prática no dia-a-dia do trabalho policial repõe, igualmente, um outro conjunto de questões, que poderiam ser assim formuladas: a) a concentração do monopólio da força física em mãos do Estado bem como a legitimidade/ilegitimidade em sua utilização; b) a relação do policial com normas, valores e cultura, seja no plano institucional (interno às corporações) seja no que aponta para conteúdos culturais presentes no conjunto da sociedade e, por último mas não menos importante, c) o controle social, também neste caso, interno e externo às corporações. Este capítulo trata, particularmente do item a, acima, considerando que os seguintes, b e c, são objeto dos capítulos 2, 3 4. do relatório.

A reflexão sobre a utilização da força pelo Estado, longe de propiciar posições consensuais, desdobra-se em uma dupla vertente: por um lado, há os que se indagam sobre ter o Estado (com todo o conjunto de instituições que formam /compõem esse Estrado) abandonado, ou não (e em que medida, profundidade e extensão) as funções que lhe eram (ou são) próprias, quando se pretendia social, interventor e benfeitor, aí compreendida a função de garantia da segurança pública; por outro os que afirmam que, abandonando ou não as características do *welfare state*, o Estado conservou, de todos os modos, sua função de exercer "a violência legítima", com as implicações que dela decorrem.

Para alguns, a característica de legitimidade dessa violência aparece entre aspas para ressaltar seu caráter abusivo; para outros, entretanto, é precisamente o exercício do

monopólio do uso legítimo da força física, enquanto prerrogativa do Estado, o que garante a pacificação social. Sua ausência responde pela violência difusa, que pode se degenerar para, no limite, propagar um estado hobbesiano de guerra de todos contra todos, o que põe em risco a manutenção dos vínculos sociais. Razão pela qual, advogam os partidários desse ponto de vista, é urgente que o Estado volte a concentrar o monopólio do uso da força física. Desde que sem ultrapassar os frágeis limites que se situam entre uso legítimo da força e o abuso de poder, potencializado pela utilização das armas.

Sob este aspecto, há, atualmente, um relativo consenso de que as sociedades modernas não mais admitem que o uso da violência do Estado seja recurso válido à garantia de lei e ordem. Há, igualmente, um claro entendimento dos riscos decorrentes da desconcentração (para fora do espaço legal de atribuições do Estado) do monopólio de utilização da força física, a qual passa, então, a invadir o espaço da sociedade civil. Neste espaço, tal força é empregada/usada por movimentos anti-nacionais, por organizações criminais, e por movimentos das mais diferentes vertentes e colorações, compreendendo desde variados tipos de fundamentalismos, que sacrificam vidas em nome de uma identidade/causa política, ética, religiosa, até o criminoso comum, desorganizado e agindo de forma individual, ou seja, a criminalidade urbana mais tradicional. Em outras palavras, as sociedades contemporâneas têm consciência dos riscos de irrupção de "violências selvagens", que se assumem como resposta a uma situação, real ou representada, de insuficiência, não meramente quantitativa mas qualitativa, da capacidade do Estado de prover segurança. Ocorre que, muitas vezes, este Estado (como é o caso do brasileiro e de vários outros), antes mesmo do aumento e/ou maior visibilidade dessa violência desenfreada, já não conseguia controlar e resolver, pela via institucional, os conflitos que se

produziram no interior da sociedade civil. Nesses casos, trata-se, na maior parte das vezes, de uma insuficiência não apenas conjuntural mas estrutural.

Deste ponto de vista, percebe-se o exacerbar tanto da violência social "selvagem" (tráfico, fundamentalismos,) como da violência "civilizadora" do estado, apontando para a necessidade de melhor compreensão das relações entre violência, legitimidade e controle social. Ao olhar sociológico, que busca uma compreensão da sociedade e de seus mecanismos de interação social, importa perceber as bases sociais dos processos de construção da legitimidade da função policial, enquanto promotora da segurança pública e identificar os contextos em que essa mesma legitimidade se converte em seu contrário, passando a ser representada como violência e agressão à população que o policial deveria, em tese, proteger.

Pensar possibilidades explicativas para tais construções pode apontar caminhos no sentido da compreensão da violência policial, sem o que de pouco adiantaria o estabelecimento de ações visando à modernização da instituição policial, sua maior eficácia nas ações, ou seu melhor aparelhamento, ou outra medida qualquer considerada importante no sentido de transformações de ordem administrativa e/ou organizativa.

Concentrando a análise no contexto da sociedade brasileira, supõe-se ser pertinente afirmar que transformações aí ocorridas, ou em processo, promoveram mudanças em sua natureza e em sua configuração, afetando valores, normas e comportamentos. Em decorrência, é igualmente possível supor que estaria ocorrendo, atualmente, no Brasil uma re-significação da violência, que agiria no sentido de nomear como violência processos e acontecimentos que passavam anteriormente por práticas costumeiras e corriqueiras de regulamentação das relações sociais e da estruturação das interações. Mudança que

funcionaria no sentido de distinguir entre privilégio e direito, por um lado e, por outro, no de constituir, em sujeitos de direito, categorias sociais até então discriminadas e negadas em sua condição de cidadãs, tais como mulheres, crianças, homossexuais entre outras.

Seria impossível nesse momento buscar estabelecer relações de causalidade que dessem conta da explicação dessas transformações. Entretanto e, sem afirmar a existência de vínculos mecânicos de causalidade, pode-se supor que a democracia, ao favorecer uma maior visibilidade do fenômeno, participaria juntamente com outros fatores, internos alguns externos outros, desse processo de re-significação da violência. A volta ao estado democrático é parte de um amplo movimento de reivindicação por estado de direito e de práticas e procedimentos mais universalistas, sobretudo no âmbito dos procedimentos jurídicos, compatíveis com as características da modernidade.

A constatação desse deslocamento ou mudança de significado da violência na sociedade brasileira permite que a análise se aproprie das teses elaboradas por Elias (1990), na análise do processo civilizatório e considere que a mesma vem conquistando novos patamares de civilidade, os quais a fazem intransigente face à violência.

E aí, chega-se ao segundo aspecto antes mencionado: simultâneo ao aflorar dessa sensibilidade coletiva -por mais imprecisa que tal noção possa parecer- mais aguçada, afirma-se a recusa em aceitar a estruturação do social pela violência, ou seja, retira-se legitimidade ao fenômeno.

Tal constatação vem sendo, de uma forma ou de outra, efetuada por diferentes autores. Michaud, Martucelli, Wieviorka, entre outros, assinalam a perda de legitimidade do fenômeno da violência, em suas mais distintas formas de manifestação.

Para Wieviorka, diferentemente da década de 60 ou 70, quando intelectuais de tradição revolucionária podiam, de alguma forma, justificá-la, hoje 'a violência subjetiva, tal qual é sentida, apresenta como primeira característica fundamental a de parecer ter perdido qualquer legitimidade no espaço político, quase a ponto de significar o mal absoluto; ela é o que a sociedade, unânime, deve proscrever e combater (Wieviorka, 1998:8). Da mesma forma Martucelli afirma que 'não importa o que se pense sobre a veracidade da afirmação da diminuição empírica da violência durante o processo de modernização, ou do aumento de nossa sensibilidade em relação a ela, deve-se partir da constatação de que a violência se desfaz progressivamente de toda significação *positiva* no seio da modernidade (Martucelli, 1999:158).Um pouco mais nuançada, a argumentação de Michaud se percebe a um tempo otimista e pessimista: ela distingue um conjunto de fatores que tendem a fazer da violência um instrumento de ação rudimentar e arcaico em um mundo que, segundo o sentido que dá Norbert Elias ao termo, se civiliza. Ao mesmo tempo, esse processo de civilização, indissociável do desenvolvimento econômico e da ampliação das trocas é, ele mesmo, a origem de um tipo de funcionamento social que torna difícil a vida dos indivíduos, que transtorna seus hábitos e raízes, e deixa alguns na beira do caminho porque eles não podem se adaptar ou permanecer adaptados às mudanças do sistema, ou suportar o que eu chamo sua nervosidade' (Michaud, 1996: 8).

É difícil, senão impossível, falar em legitimidade e violência sem fazer referência às construções teóricas fundantes que Weber trouxe ao tema. Utilizamos aqui uma reflexão elaborada anteriormente sobre o tema (Porto, 2000), na qual buscou-se aprofundar os limites e as possibilidades teórico-metodológicos do conceito weberiano de legitimidade em matéria de violência, e de sua pertinência para pensar o Brasil, hoje.

A noção de legitimidade vem, em Weber, acompanhada da noção de monopólio, a qual, por sua vez, não se explica sem fazer intervir a idéia de administração da escassez. Administrar o que é escasso é sinônimo de tensão, conflito, disputa, luta por hegemonia. Não parece fugir ao sentido o enfoque dado por Weber à noção de monopólio da força física (violência) como atributo definidor do Estado: o que está em disputa é o poder. O Estado, e de modo mais amplo a política, visam ao monopólio dos bens da dominação.

De um modo geral, a noção de monopólio envolve uma idéia de restrição, no sentido de um controle sobre bens, materiais ou simbólicos, impedindo sua livre circulação. Gostaríamos de argumentar que, quando está em questão a esfera política, a restrição efetuada pelo monopólio da violência no âmbito do Estado tem sentido distinto, apresenta-se como pré-requisito ou condição de possibilidade para a construção de uma sociedade mais democrática: ao impedir a livre circulação da violência, tal restrição criaria, em tese, as condições para inibir sua existência de forma difusa no conjunto da sociedade, excluindo-a das formas e práticas quotidianas de interação social, no âmbito da sociedade civil'. No âmbito do Estado esse movimento corresponderia ao estabelecimento do Estado moderno, racional-legal, tornado possível graças a longos processos de transformação do direito e das formas de sua administração, substituindo o arbitrário por procedimentos mais igualitários, porque baseados em normas e regras impessoais universais e racionais.

Num aparente paradoxo a noção de restrição nada teria de negativo, sendo, ao contrário, a condição de possibilidade para o funcionamento de um Estado mais racional. Em outras palavras, o monopólio da violência pelo Estado apresentar-se-ia como condição para a desprivatização da violência, concentrando-a e racionalizando-a no interior do aparelho do Estado (Porto, 2000). A ausência desse monopólio configuraria, ao contrário, o

arbítrio, a vigência de privilégios, a presença de uma violência difusa, disseminada no todo social, controlada por algum ordenamento social particularista, incompatível com as possibilidades de se falar em igualdade na cidadania, que exige procedimentos mais universalistas. Procedimentos esses apenas compatíveis com o Estado moderno o qual, por meio de processos jurídicos, racionaliza a utilização da força física, monopolizando-a e utilizando-a enquanto meio específico de ação, dentro de limites dados pelo princípio mesmo que o define. O que significa dizer, por um lado, que apenas nos limites estabelecidos pelo princípio é viável falar em violência legítima e, por outro, que sem o monopólio da violência pelo Estado permanece ou permaneceria incompleto o processo de racionalização tal como descrito por Weber (Porto, 2000).

O importante é pensar em que esse conceito ilumina a análise da violência policial e das questões de sua legitimidade no Brasil. Parece-me possível avançar que essa contribuição é de caráter metodológico: na medida em que o conceito se apresenta como instrumento, permite iluminar a realidade. É a validade teórica do modelo que projeta luz à realidade e permite ao analista captar e interpretar situações nas quais o empírico, afastando-se das construções típico-ideais, apresentadas pelo modelo, atualiza-se através de práticas nas quais está presente o caráter ilegítimo da violência no âmbito do Estado (Porto, 2000). Em outras palavras, é como instrumento metodológico que a noção de monopólio da violência como meio legítimo de ação do Estado tem validade: é percorrendo os caminhos e trilhas teóricas da análise e dos pressupostos da violência legítima que se poderá tomar contato e apreender situações empíricas de violência ilegítima.

Assim, à luz desses pressupostos pode-se falar no Brasil de hoje da existência de contextos de violência ilegítima, cujas características envolvem:

a) uma desconcentração do monopólio da violência, sinônimo de sua privatização, da qual não fica ausente a participação de policiais, agentes públicos da ordem, atuando, por exemplo, como seguranças privados;

b) uma violência policial que tende, cada vez mais, a se tornar autônoma face ao sentido que seria originalmente orientador de sua conduta, o qual se vincula, fundamentalmente, à manutenção da ordem à preservação dos direitos humanos;

c) uma reificação da violência, utilizada enquanto meio, recurso, estratégia de ação, em proveito de motivos subjetivos dos agentes ou, o que é pior, constituída como uma violência despolitizada, sem objeto e que, neste caso, pode envolver, como protagonistas, tanto policiais quanto civis.

Essa distinção legitimidade /ilegitimidade, está, entretanto, longe de ser unívoca e transparente quando percebida, por exemplo, sob a ótica das representações sociais.

Neste sentido, citaria, a título de exemplo, pesquisa realizada no contexto do Distrito Federal, junto à população civil (Porto, 1999), que aponta situações que comportam alguma ambigüidade, quando estão em jogo situações hipotéticas ou contextos empíricos: no primeiro caso, há uma recusa radical em atribuir legitimidade à violência; já no segundo, duas situações podem ocorrer: a) percebe-se uma maior tolerância para com a violência que considerada como sendo aquela que se concretiza para 'proteger' a vida e as condições sociais de sua preservação, como por exemplo, a violência policial, ao lado de b) uma intransigência contra quase todas as formas de manifestação da violência privada, seja por parte de indivíduos, seja por parte de grupos. Ou seja, pode-se falar de uma ambigüidade, das práticas e de suas representações.

Uma explicação provável para essa reação intransigente é que, na situação, está-se em presença, justamente, da violência que atenta contra vida, que põe os indivíduos em risco,. Uma violência sem objeto, despolitizada, que nem chega a ser um recurso ou estratégia de atuação porque nem mesmo tem um alvo, tornou-se autônoma em face de possíveis sentidos originais.

Vale lembrar que tais contextos não são sinônimos de ação irracional. Em casos raros, a violência é a expressão de uma revolta sem cálculo: as pessoas explodem em cólera porque não agüentam mais, porque nada têm a perder, ou porque de repente entram em pânico. Todas as valorizações da violência ou argumentos em sua defesa se vale dessa espontaneidade expressiva, a exemplo de Sorel, Benjamim, Genet, Enzensberger. Entretanto, na maior parte do tempo a violência é um instrumento cuja utilização é organizada, calculada, dominada e controlada. É uma forma de ação. Cálculo e organização tem a ver com racionalidade técnica, a qual progride e se aperfeiçoa (Michaud, 1996:10). O que não o impede de afirmar que se trata de "*um processo de desencantamento dos valores coletivos, de dissolução de legitimidades nas interações que reduzem o indivíduo a procurar sua utilidade se virando como pode na complexidade das interações*" (Michaud, 1996: 106).

Manifestações de violência com esse caráter e natureza produzem representações que afirmam a ilegitimidade dessas práticas. Configuram, de modo claro, contextos nos quais os indivíduos se sentem ameaçados. Com tais características, é re-introduzida a questão da violência policial, a qual é claramente rejeitada e recusada quando percebida como gratuita, atentatória aos direitos humanos e contribuindo para o comprometimento do longo processo de pacificação, que Weber (1968) assim como Elias (1990), identificam à

especialização, monopolizada, da atividade de segurança pública e aos procedimentos racionais do direito, característicos da consolidação do Estado moderno. A violência policial, assim identificada, configura a existência de práticas ineficientes, que não modificam o quadro de dissociação entre atuação policial violenta e diminuição da criminalidade, ressaltando a relevância da legitimidade enquanto condição necessária para a eficiência, e não o inverso.

Beira o paradoxo o fato de que a atuação policial violenta poder ser, de forma consciente ou inconsciente, a resposta do policial às demandas da sociedade por uma polícia mais eficiente, ainda que essa suposta eficiência se concretize através de uma íntima relação entre segurança e violência, essa última se inscrevendo como norma mais do que como exceção nos processos de socialização. Potencializando uma relação perversa e um círculo vicioso: a polícia intensifica a violência e a repressão na busca de demonstrar eficiência e competência; ao fazê-lo, entretanto, inviabiliza o momento seguinte inscrito em sua estratégia, a saber, a produção e a construção social da legitimidade da ação policial por parte da população que dela depende.

Essa busca de legitimidade não se dissocia, ao que tudo indica, de processos vários de construção identitária, atingindo, mais fortemente aquelas camadas sociais carentes de reconhecimento social, aí compreendidos tanto o policial quanto aqueles que ele está encarregado de punir e controlar. Como ressaltado por Wieviorka (1997: 37), a violência nesse contexto "*expressa a defasagem ou o fosso entre as demandas subjetivas de pessoas ou grupos, e a oferta política, econômica, institucional ou simbólica. Ela traz então a marca de uma subjetividade negada, arrebentada, esmagada, infeliz, o que é expresso pelo ator que não pode existir enquanto tal, ela é a voz do sujeito não reconhecido....desse*

ponto de vista a violência é suscetível de emergir no choque de subjetividades negadas ou destruídas, como se observa em alguns motins, onde o sentimento dos amotinados de não serem reconhecidos remete os policiais à convicção simétrica de serem desvalorizados e insultados por aqueles que eles devem reprim". E, acrescentaríamos nós, desvalorizados e insultados por aqueles que eles deveriam proteger, a sociedade, fechando um círculo de frustrações, ódios e sentimentos de vingança.

Sob um outro ângulo, e considerando que na escala de prestígio e reconhecimento social, a atividade policial vem, historicamente, ocupando posições pouco valorizadas; que, ao mesmo tempo, representações de medo e insegurança têm sido responsáveis por reivindicações de mais polícia, mais punição e mais repressão, elaboradas por setores da população; que há incentivos da corporação policial, no sentido de recompensar a 'bravura' policial, subtendendo e reproduzindo o dito popular de que bandido bom é bandido morto, não seria de todo descabida a associação entre desejo de matar e desejo de poder ou, entre desejo de matar como desejo de poder.

Explorando a possibilidade dessa relação, Porto afirma: "*produto de uma crise prolongada nos mecanismos de segurança, a violência policial transita nos limites tornados frágeis entre a violência legítima (exercício do monopólio da força física pelo Estado) cujo agente é a autoridade policial e a violência ilegítima enquanto desdobramento dessa mesma autoridade. Fragilidade expressa na precariedade das condições materiais do agente policial, com desdobramentos em termos de uma igualmente precária inserção social, que o situa nos limites entre a integração formal do sujeito de direitos e a exclusão de fato em termos da participação na sociedade de consumo, em termos da relação entre expectativa e possibilidades concretas de satisfação de suas*

demandas, sejam elas de natureza material (econômico - social) ou ideal (cultural, política). São indivíduos marginalmente situados na escala de prestígio social, mas que detém, através do ato mesmo de intervenção policial, poder e autoridade, o que significa, no limite, poder sobre a vida e sobre a morte" (Porto, 2000: 197).

Pode-se, novamente falar em paradoxo, na medida em que essas identidades negada, tanto individual quanto coletivamente, acionam uma lógica ambígua por intermédio da qual legitimidade e ilegitimidade se interpenetram e a prática da violência como busca de reconhecimento potencializa justamente o aumento da discriminação e da desvalorização social: se bem sucedida a intervenção do policial, no sentido da manutenção da lei e da ordem, faz desse agente da violência um herói; se fracassada, identifica-o à figura do bandido. O policial torna-se violento em busca da legitimidade e do respeito e, ao fazê-lo, compromete precisamente o objetivo que pretende alcançar, a almejada legitimidade.

Nesse sentido, estratégias de modernização, aparelhamento, melhorias de efetivo e de infra-estrutura, embora mecanismos necessários, são insuficientes para reverter as atuais representações sociais da policia e do policial. Requerem, além disso, uma transformação significativa nas relações do policial com a sociedade.

Neste contexto, a questão dos códigos de deontologia e das normas de conduta, objetos deste relatório, retoma toda sua atualidade e necessidade. A existência e a utilização destes materiais como instrumentos de trabalho do policial ainda que não possam ser consideradas condições suficientes, são certamente, condições necessárias para a construir a legitimidade da função policial.

Nesta perspectiva, o monopólio do uso da força física, pelo Estado, apresentar-se-ia como condição para a desprivatização da violência, concentrando-a e racionalizando-a no interior do aparelho do Estado enquanto forma de controle social.

Controle social é uma idéia cara também a Elias. Em sua análise do processo civilizador, já mencionado, este autor aponta configurações sociais compatíveis com o longo movimento de desenvolvimento histórico que, articulando controle (monopólio da utilização da força física pelo Estado) e autocontrole (refinamento da sensibilidade individual e dos costumes), alteram os patamares de sensibilidade social, responsável pela recusa à violência, como forma corriqueira de regulamentação das relações sociais. Mesmo acusado de evolucionismo, Elias observa, no entanto, que esta marcha rumo a patamares mais civilizados não é sinônimo de nenhum movimento uniforme ou irreversível. Ao contrário, além do autocontrole funcionar distintamente, segundo, indivíduos, estratos e grupos sociais diferenciados, pode haver o recrudescimento da violência em determinados contextos, espaços, e/ou segmentos sociais, conformando "ilhas de violência" e trazendo à tona uma situação de des-civilização, uma outra noção do mesmo autor, usada para caracterizar a reversão desse processo civilizatório. É dessa segunda representação que emergem as demandas por aumento de controle social e repressão, colocando em evidência a relevância de se analisar o segmento responsável pela organização, gestão e prática deste controle, ou seja o segmento policial. Segmento este que, numa espécie de paradoxo, aparente ou não, pode ser, a um tempo, instrumento do controle social e agente garantidor da ordem e da paz social ou o protagonista de práticas de violência, numa clara ultrapassagem dos limites frágeis entre o uso da força e a violência policial.

Este é um quadro que remete à questão central de que, no contexto das sociedades democráticas, o binômio lei e ordem precisa ser equacionado no estrito limite da observância dos direitos humanos.

Exigência que, coloca a firmação de que o grau de permissividade para utilização da força física, no âmbito da instituição policial, depende, em certo sentido, das normas e valores predominantes na sociedade e do modo como estas se articulam para garantir segurança pública, em contextos democráticos. Em outras palavras, os parâmetros usados para tais definições variam, segundo os modelos de sociedade, as formas e os limites a partir dos quais estas controlam a instituição policial e variam, igualmente, segundo as formas e os limites a partir dos quais a instituição policial controla seus procedimentos de utilização da força física.

Refletindo sobre a instituição policial e visando a entender o que ela faz e como faz, vale a pena relembrar Monjardet, para quem a ação policial é posta em movimento, cotidianamente, numa delegacia, por três fontes. Certas tarefas são prescritas de maneira imperativa pela hierarquia superior. Outras são respostas mais ou menos obrigatórias às solicitações do público. Outras enfim são de iniciativa policial. Essa simples observação permite inferir que o aparelho policial é indissociavelmente: um instrumento de poder que lhe dá ordens; um serviço público, suscetível de ser requisitado por todos; uma profissão, que desenvolve seus próprios interesses.Tripla determinação que não tem razão alguma para fundir-se em perfeita harmonia. Ao contrário, essas três dimensões podem se confrontar como lógicas de ação distintas e concorrentes (Mojardet, 2003:15).

Esta citação de Monjardet retoma a idéia de poder como atributo da instituição policial e resume, de alguma forma, as motivações para a pesquisa objeto deste relatório, a

qual se propôs a melhor entender as relações entre polícia e sociedade. Seus pressupostos são de que tais relações precisam ser buscadas numa matriz de determinações que contempla a sociedade (a qual implícita ou explicitamente define o modelo de atividade policial que lhe parece adequado); a própria corporação (que com seus valores e hierarquias responde, de modo consensual ou pela via do conflito, a estas demandas sociais); e por último, o próprio policial (o qual, no dia-a-dia de sua intervenção prática, sendo levado a agir e a tomar decisões rápidas, faz, necessariamente, uso do poder de discricionariedade que é peculiar, ainda que não exclusivo, à sua atividade).

Ou seja, fica evidente, a importância de se entender os mecanismos de controle social que regulam, ou podem regular, a atividade do policial, em sua dupla vertente, a da função e a da profissão, priorizando, além disto, a indagação acerca dos mecanismos e procedimentos que regulam a atuação policial e orientam sua prática.

As formas de controle disponíveis nas sociedades democráticas mesclam desde mecanismos informais e invisíveis até prescrições legais, sujeitas às sansões previstas pela legislação, em suas diferentes instâncias (Berger, 1971). Umas como outras, conformam e orientam comportamentos. Podem ser gerais, para o conjunto de uma sociedade ou direcionadas a seguimentos específicos da mesma, caso no qual se enquadram as leis e normas voltadas ao exercício profissional. Aí se enquadra tanto o controle externo quanto o interno.

Vários são os especialistas dedicados ao tema, como aponta Alvarez (2004) ao fazer uma retrospectiva do conceito, desde os primórdios com Dukheim, até o estado da discussão no âmbito do pensamento social mais contemporâneo, passando por Foucault e pela sociologia americana.

Centrado mais diretamente na análise do controle social no contexto da segurança pública e, mais especificamente, na análise da atividade policial, Costa (2004) faz um retrospecto de como enfoques e/ ou autores têm enfrentado o conceito e pensado a atividade de controle pelas e das instituições policiais, apontando dificuldades e limites inerentes aos mecanismos institucionais de controle da atividade policial, segundo contextos sociais distintos. Aponta, igualmente, as principais modalidades de controles interno e externo da atividade policial, em contextos democráticos, conforme será abordado no capítulo seguinte deste relatório.

Não resta dúvida de que o modelo de sociedade vai condicionar não apenas a definição que se tem da atividade policial, como, em conseqüência, o que considerar violência policial, legitimidade e ilegitimidade do uso da força física. O que hoje é considerado procedimento legítimo pode, a partir de mudanças dos valores societais, ser enquadrado como desvio de conduta, violência policial, passível de punição. E vice versa: uma violência policial pode, a depender do contexto, merecer prêmios e/ ou promoções por bravura, serviços prestados à comunidade, etc, como dão a entender depoimentos de alguns dos policiais entrevistados e que serão objeto de um dos capítulos do relatório.

No caso brasileiro, o processo de redemocratização trouxe à luz, com mais intensidade, a questão da violência policial, apontando uma continuidade de procedimentos e práticas autoritárias nas formas de atuação policial, seguidos, por outro lado, de uma crescente conscientização da sociedade civil e dos movimentos sociais que, mais organizados, consolidam demandas por uma segurança pública compatível com princípios mais igualitários e de respeito aos direitos humanos.

A convicção de que qualquer transformação substantiva na instituição policial apenas poderá se realizar se houver decisão neste sentido e uma mudança de mentalidade no âmbito interno ao segmento policial, apontou a necessidade de se aprofundar o conhecimento das dinâmicas internas de controle da atividade policial, aspecto a ser aprofundado no capítulo a seguir.

Capítulo 2

Os Mecanismos de Controle da Atividade Policial

Dentre as práticas políticas presentes no cotidiano latino-americano, um tipo nos interessa de perto: a violência policial. O que chama atenção na violência policial é que ela consiste num tipo muito especial de violência, pois é cometida pelo Estado e seus agentes contra cidadãos. A violência e o abuso de autoridade cometidos por policiais contra cidadãos comuns reflete uma séria deficiência dos regimes políticos implantados na América Latina. Tais práticas traduzem o desrespeito por parte do Estado a alguns dos direitos mais elementares presentes na idéia de cidadania que são os direitos civis. Em função destes problemas, inúmeras lideranças políticas, ativistas sociais e segmentos da mídia passaram a cobrar maior controle da atividade policial por parte do Estado. Apesar das críticas e cobranças, pouco têm sido discutido sobre os mecanismos de controle das polícias.

O controle da atividade policial não é um problema exclusivo das novas democracias latino americanas. Nos últimos 30 anos, inúmeros países como EUA, Canadá, França, Inglaterra, Espanha, Itália e Alemanha vêm tentando submeter suas respectivas forças policiais ao Estado de Direito. Neste capítulo discutiremos quais são os mecanismos institucionais de controle da atividade policiais mais comuns entre as democracias ocidentais. Para tanto, inicialmente debateremos a especificidade da atividade policial num regime democrático. Em seguida apresentaremos seis dimensões (legislação, normas de conduta, estratégias de policiamento, controle externo, justiça e relações

intergovernamentais) nas quais o controle da atividade policial tem sido aperfeiçoado. Embora nossa pesquisa baseie-se principalmente na experiência de alguns países, como Inglaterra, França, Espanha, Alemanha, EUA e Canadá, acreditamos que os mecanismos aqui descritos sejam aplicáveis a outros.

Polícia e Democracia

A atividade policial pode ser verificada em quase todas as formações políticas que conhecemos, desde as Cidades-Estado gregas até os Estados atuais. Entretanto, seu sentido e a forma como é realizada tem variado ao longo dos tempos. A idéia de polícia que temos hoje é produto de fatores estruturais e organizacionais que moldaram seu processo de transformação histórico (Manning, 1977).

A palavra polícia deriva do termo grego *Polis,* usado para descrever a constituição e organização da autoridade coletiva. Tem a mesma origem epistemológica da palavra política, relativo ao exercício dessa autoridade coletiva. Assim, podemos perceber que a idéia de polícia está intimamente ligada a noção de política. Não há como dissociá-las. A atividade de polícia é, portanto, política, uma vez que diz respeito à forma como a autoridade coletiva irá exercer seu poder.

Partindo da suposição que a atual forma das organizações destinadas a exercer a atividade policial é resultado de uma tentativa de tornar o controle social mais racional, alguns autores preocuparam-se com a natureza da função policial. Passaram a entender as

instituições policiais como aquelas que tem por função regular as relações interpessoais através da aplicação de sanções coercitivas (Nierderhoffer e Blumberg, 1972).

Entretanto existem inúmeras outras funções desempenhadas pelas organizações policiais tais como socorro, assistência à populações carentes e apoio às atividades comunitárias. Nenhuma destas está ligada à função reguladora. A definição funcionalista também falha ao atribuir às polícias a função de regulação social, desconsiderando que nos Estados modernos tal função é desempenhada por diversas outras instituições e, em grande medida, pelo sistema legal.

Nesse ponto, parece que a definição dada por David Bayley tem maior utilidade para o debate atual. O autor define as instituições policiais como "*aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário*" (Bayley, 1975: 328). O que caracteriza, portanto, a atividade policial é a possibilidade do uso da força. Esses dois aspectos, controle social e possibilidade de uso da força serão importantes para a discussão que procuraremos fazer mais adiante.

Entretanto, uma ressalva deve ser feita, tal definição não marca a diferença entre as instituições policiais e as forças armadas. Reconhecendo esta lacuna, Bayley acrescenta que esta diferença recai sobre o tipo de situação na qual normalmente as polícias são empregadas. Enquanto as forças armadas são empregadas no controle social em situações excepcionais, e nos casos dos regimes democráticos dentro de determinados limites, as polícias realizam essa tarefa quotidianamente. Todavia, não acreditamos que a diferença entre o emprego de uma força policial e de uma militar seja meramente circunstancial. Se assim fosse, não haveria sentido discutir a conveniência da diferenciação entre as forças policiais e os exércitos em sociedades democráticas. Bastaria uma simples distinção legal

entre as situações "concernentes à polícia" e aquelas "concernentes ao exército". O fato das polícias serem militarizadas tampouco seria grande incômodo, visto que o único problema seria determinar a quem caberia o direito de usar a força numa dada situação: polícia ou exército.

Um regime político pressupõe um conjunto de práticas e instituições que moldam a disputa pelo poder e limitam seu exercício. O regime democrático é aquele que proporciona (a) expressiva competição entre indivíduos e grupos pela ocupação dos postos de direção política; (b) participação na escolha dos líderes e das políticas a serem adotadas, o que significa que nenhum grupo pode ser excluído das eleições e do debate político; e (c) restrições impostas pela sociedade às autoridades, em termos da quantidade de poder que exercem e da maneira como o exercem.

A (re)introdução de eleições livres e a conseqüente ampliação do processo político não preenchem por si mesmas os requisitos da democracia. É imperativo que esses fatores sejam complementados por mecanismos de controle e responsabilização da atividade do Estado. Aqui reside a especificidade da atividade policial num regime democrático: a necessidade de controlar o uso da força.

Dada esta peculiaridade, têm-se debatido sobre a necessidade de desmilitarizar as polícias. Embora concordemos com a tese de que a separação clara entre polícia e exército é requisito fundamental para o emprego democrático das forças policiais, argumentamos que é necessário aprofundar o debate. Desmilitarizar as polícias significa muito mais que mudanças nos uniformes, insígnias e hierarquias policiais (Costa e Medeiros, 2002).

A diferença fundamental entre polícia e forças armadas num regime democrático reside na maneira como empregam a força. Para as forças armadas, o controle da força não

é uma preocupação central. Entretanto para as polícias, é justamente tal controle que as torna compatíveis com um regime democrático. Assim, o treinamento militar não enfatiza a necessidade de controlar a força, as leis e códigos de conduta militares não sublinham os seus limites, e as estratégias de emprego do exército não levam, necessariamente, estes limites em consideração. Quando a conduta militar é avaliada - em tribunais militares, por exemplo - o controle da força não é um problema central.

Obviamente, exércitos podem ser empregados como polícias e vice-versa, mas essas são exceções que confirmam a regra. Estruturalmente, ambos estão sempre de prontidão para usar de força. A polícia, entretanto, deve considerar a possibilidade de não usar a força, ou de usá-la de forma limitada, mesmo quando isso implique o emprego de mais recursos humanos e materiais. De modo geral, pode-se dizer que o controle social através da força militar num regime democrático é inapropriado.

Comparando as instituições policiais em diferentes países podemos constatar que sua estrutura e organização variam bastante. Em alguns países a atividade policial é desempenhada por uma única instituição. É o caso do Israel, Suécia, Noruega, Grécia, Peru, Bolívia e Irlanda. Noutros países, essa mesma atividade é desempenhada por duas (França, Espanha, Itália e Portugal) ou mais instituições (Brasil, Argentina, México e Alemanha). Há ainda os casos de países onde a atividade policial fica a cargo de centenas (Canadá), e até mesmo de milhares (EUA) de instituições.

O controle político dessas instituições também varia bastante. Em alguns casos o controle das polícias é centralizado sob uma única unidade política. Na França, Itália, Portugal e Espanha cabe aos governos nacionais organizar, manter e dirigir as diferentes organizações policiais. Em outros países, o controle das instituições policiais é

compartilhado por diferentes unidades políticas (união, estados e municípios). É o caso do Brasil, Argentina, México, Alemanha, EUA e Canadá.

No caso de países com mais de uma instituição policial, a jurisdição dessas instituições pode ser limitada territorialmente ou de acordo com certos temas. Na França, por exemplo, a atuação da *Gendarmerie* e da *Police Nationale* é limitada territorialmente. Cabe à primeira o policiamento das áreas rurais e às últimas o policiamento das áreas urbanas. Em outros casos, como Brasil, Argentina e EUA, o policiamento normal é realizado pelas polícias controladas pelos estados ou províncias (Brasil e Argentina) e municípios (EUA), cabendo às polícias federais jurisdição sobre certos crimes considerados de competência federal.

Uma outra variação encontrada diz respeito à estrutura dessas instituições. Algumas estão organizadas nos moldes das organizações militares. É o caso das Policias Militares brasileiras, do Corpo de Carabineiros espanhol, italiano e chileno, e da *Gendarmerie* francesa. Outras instituições apresentam organizações diferentes do padrão militar, que a literatura consagrou como civil. É o caso das polícias americanas, inglesas, bem como da *Police Nationale* francesa, das polícias civis brasileiras e das polícias provinciais argentinas. Uma outra variação nesse tema diz respeito à relação entre as polícias e as forças armadas. Em alguns casos as polícias estão sobre controle das forças armadas, como no caso das policias militares brasileiras durante o regime militar (1964-1985), noutros são totalmente autônomas e diferenciadas das forças armadas, com no caso das polícias inglesas.

Como podemos notar, a organização, estrutura e formas de controle das polícias variam bastante de país para país. Essa variação depende da estrutura política de cada país e

da forma como cada Estado optou para exercer seu controle político e social. É interessante notar que, de modo geral, essa variação tem se mantido independente de guerras, transformações políticas e sociais, como destaca David Bayley (1975). Além disso, dada a enorme variedade de organizações policiais, é de pouca utilidade atribuir o tipo de relacionamento entre polícia e sociedade simplesmente à estrutura das instituições policiais. Essa relação depende muito mais da forma como cada Estado estabelece seu controle social e dos tipos de mecanismos de controle da atividade policial.

Os Mecanismos Institucionais de Controle das Polícias

Como colocamos anteriormente, o traço definidor das instituições policiais é a possibilidade do uso da força. Entretanto, essa possibilidade não confere às polícias total liberdade para decidirem quando cabe o recurso à violência e quando não cabe. Os limites ao uso da violência por parte dos agentes estatais é um dos temas mais importantes num regime democrático por tratar-se exatamente dos limites ao exercício do poder. Uma questão relevante é a distinção entre o uso da força legítima e violência policial. Até que ponto e sob quais circunstâncias é legitimo, ou admissível, o uso da força? Qual a linha demarcatória entre força legitima e violência policial.

Esta questão tem sido largamente debatida por aqueles que se dedicaram a estudar a atividade policial nas modernas democracias. Em primeiro lugar, é importante destacar que essa linha demarcatória não é fixa. O limite entre força legítima e violência policial vária

em função da forma como cada sociedade interpreta a noção de violência. Em segundo lugar, dada a complexidade do tema e suas graves conseqüências políticas, não há um consenso sobre qual seria este limite. Paulo de Mesquita Neto mostra que há pelo menos três interpretações dominantes sobre o tema: uma interpretação jurídica, outra sociológica e finalmente uma interpretação profissional (Mesquita Neto, 1999).

Do ponto de vista jurídico, há uma tendência de diferenciar força e violência com base na legalidade. São considerados atos de violência policial o uso da força sem a devida autorização legal. Os exemplos mais típicos de violência policial, de acordo com esse tipo de interpretação, seriam os atos de violência cometidos por policiais fora de serviço, ou a violência utilizada para ações proibidas pela lei, como extorsão e tortura.

Entretanto, ao enfatizar os aspectos legais da questão, deixa-se de considerar as situações, onde embora legal, a força é utilizada de forma desnecessária ou excessiva. Não obstante a legislação de vários países reconheça as variações situacionais de necessidade e intensidade, sua aplicação nos casos concretos é de grande dificuldade.

Dentro da interpretação sociológica sobre o tema, há uma tendência de distinguir força e violência a partir da noção de legitimidade. Ou seja, com base na percepção que determinados grupos sociais fazem com relação a constituição e ao exercício da autoridade. Nesse caso, embora legal, o uso da força em alguns caso pode ser considerado ilegítimo. Quando, por exemplo, a polícia utiliza a força para controlar uma greve ou uma manifestação popular.

O problema aqui é que a legitimidade do exercício da autoridade estatal não é dada, mas sim construída a partir de um conjunto de valores e crenças, bem como é função de

uma estrutura social e política. Isso possibilita que a violência policial contra grupos socialmente desprivilegiados seja admitida e até justificada.

Por último, podemos verificar a interpretação profissional. Ao contrário das outras interpretações, esta busca definir o uso da força policial a partir de critérios profissionais. Gari Klockars (1996) irá definir violência policial quando um agente usa mais força que um policial bem treinado acharia necessário empregar.

A ênfase dessa interpretação recaiu sobre a necessidade que uma profissão tem de estabelecer seus padrões de conduta a fim de diferenciar-se social e economicamente. Nesse sentido, caberia fundamentalmente às polícias a regulação da sua atuação profissional. Embora necessária, a auto-regulação profissional deve ser tomada com algumas ressalvas. Existe sempre a possibilidade desse grupo social se isolar do restante da sociedade, criando e reproduzindo valores e crenças distintos. Isto é particularmente válido para a profissão policial dada a natureza da sua atividade, como destacam Skolnick e Fyfe (1993).

Como cada uma dessas interpretações define de forma diferente o que vem a ser violência policial, os mecanismos propostos para controlar a atividade policial também irão variar. De um lado, aqueles que enfatizam os aspectos legais da questão irão destacar os papeis dos poderes executivos, legislativos e judiciários no controle legal da atividade policial. Aqui, especial ênfase é dada ao papel dos tribunais e do ministério público para punir os atos ilegais dos agentes policiais.

De acordo com a interpretação sociológica, a ênfase do controle da atividade policial deveria recair sobre o estabelecimento de órgãos de controle externo. A idéia é que através desses órgãos, a sociedade possa estabelecer os limites legítimos do uso da força

policial. Nesse sentido, a preocupação recairia sobre as características dos órgãos de controle externo e sua capacidade de supervisionar a atividade policial.

Finalmente a interpretação profissional destaca a necessidade de estabelecimento de padrões de conduta profissionais. A ênfase recai sobre o treinamento e organização das forças policiais. A principal preocupação aqui está em transformar as polícias em instituições mais autônomas do poder político, altamente treinadas e equipadas para exercer suas funções.

Entretanto, essas três interpretações não são conflitantes. Tampouco as definições de violência policial e os mecanismos de controle são mutuamente excludentes. Muito embora se deva reconhecer que a discussão não está na correção dessa ou daquela definição, mas sim na prioridade para o estabelecimento de mecanismos de controle. Nesse sentido, a profissionalização da atividade policial parece ser fundamental, bem como o estabelecimento de mecanismos que possibilitem maior *accountability* dessas instituições.

Uma tarefa que se impõem é entender como o conceito de *accountability* se aplica no caso das polícias. Para tal, analisaremos seis diferentes dimensões nas quais podemos pensar o problema do exercício da atividade policial, a saber: 1) legislação; 2) códigos de conduta, treinamento e supervisão; 3) estratégias de policiamento; 4) controle interno e controle externo; 5) justiça e finalmente 6) relações inter-governamentais.

Legislação

A idéia de democracia, mesmo na sua versão procedimental de poliaquia, reconhece que a existência e o respeito a certos direitos individuais é uma das condições para a

realização da democracia. Entretanto, em alguns países latino-americanos, cujos regimes políticos se aproximam do ideal democrático de poliarquia persistem graves deficiências no que diz respeito ao Estado de Direito. Apesar dos progressos no campo do direito constitucional, que incorporou uma série de direitos individuais, ainda existem leis e regulamentos que discriminam mulheres, minorias indígenas e homossexuais, ferindo a idéia de igualdade formal (Mendes, O'Donnell e Pinheiro, 2000).

No que diz respeito ás forças policiais, o estabelecimento e o respeito a certas garantias individuais é peça fundamental para o controle democrático dessas instituições. O reconhecimento da liberdade de expressão que implica na liberdade de manifestação, bem como o respeito ao devido processo legal são princípios fundamentais que devem nortear a atuação de qualquer instituição policial num regime democrático. Outra peça fundamental para controlar a atuação das forças policiais é a regulação do procedimento penal, seja na forma de leis e códigos, como dita a tradição do direito europeu continental, seja na forma de jurisprudência conforme a tradição do direito anglo saxão.

Isso deve-se ao fato de boa parte das ações policiais estar ligada ao controle da criminalidade, sendo as polícias parte direta ou indireta do processo penal. Nesse campo, o poder conferido às polícias varia bastante. Em alguns países a polícia só pode deter cidadãos com ordem da justiça ou em casos de flagrante, como no caso do Brasil. Noutros países, a legislação permite que as polícias atuem mais autonomamente. Na Argentina, por exemplo, a polícia federal pode prender uma pessoa por até 30 dias sob acusação de vadiagem sem necessidade de um mandato judicial. Na Venezuela, a polícia pode deter qualquer suspeito por até 5 dias.

Inúmeros países têm buscado limitar a atividade policial através de mudanças na legislação penal, processual penal e na jurisprudência dos tribunais. Desde a década de 60, a Suprema Corte dos EUA vem impondo restrições ao uso de interrogatórios através de interpretações mais amplas sobre o que é coerção policial. Na França, e mais recentemente na Espanha, a criação dos juizados de instrução buscou aumentar o controle sobre as funções judiciais exercidas pelas polícias.

Códigos de Conduta, Treinamento e Supervisão

Se por um lado a legislação impõe uma série de limitações à atividade policial, por outro confere a estas instituições um auto grau de discricionariedade. A própria natureza da atividade policial exige um grau de liberdade funcional dificilmente encontrado em outra instituição burocrática. No que diz respeito ao uso da força, esta questão torna-se mais sensível ainda. Em quais circunstâncias é admitido o uso da força e qual a intensidade a ser empregada?

Essas questões só podem ser respondidas a partir da própria experiência das polícias. O exercício continuado da atividade policial possibilita a acumulação de conhecimentos que permitem a análise das situações na quais a força deve ser empregada, bem como qual a melhor forma de fazê-lo, para a melhor proteção dos policiais e dos cidadãos.

Esses conhecimentos devem ser incorporados ao trabalho cotidiano dos policiais. Para tal, devem ser transformados em técnicas policiais, manuais de treinamento e códigos de conduta. Isso permite que as condutas individuais sejam avaliadas não só com relação a

sua legalidade, mas também do ponto de vista profissional. Condutas que contrariem as técnicas, os manuais e os códigos podem e devem ser punidas administrativamente, uma vez que podem ser avaliadas e supervisionadas a partir desses critérios. Além disso, essas técnicas, manuais e códigos devem estar sujeitos, de alguma forma, à avaliação da sociedade.

Nas últimas décadas, vários países criaram códigos de conduta visando aumentar o controle sobre a atividade policial cotidiana. Nos EUA, vários departamentos de polícia adotaram normas de condutas restritivas ao uso de armas de fogo. No Canadá, algumas polícias impuseram procedimentos operacionais específicos para lidar com as ocorrências de violência doméstica. As polícias francesas criaram seus códigos de deontologia buscando conciliar os princípios de proteção aos direitos humanos com as práticas policiais. Em todos os casos, a adoção destas normas de conduta implicou em transformações no treinamento e na supervisão da atividade policial.

Estratégias de Policiamento

Usualmente a atividade policial é descrita como uma guerra contra o crime. Mais recentemente está guerra vem ganhando outras dimensões: guerra contra as drogas, guerra contra a delinqüência juvenil e mesmo guerra contra a corrupção. A analogia entre polícia e exército é inadequada. Diferente dos soldados num campo de batalha, os policiais não têm claramente definidos quais são seus inimigos, afinal todos são cidadãos, mesmo os que infringem a lei. Tampouco os policiais estão autorizados a usar o máximo de força para aniquilá-los. Essa analogia permite que as polícias elejam seus inimigos, normalmente entre

os segmentos política e economicamente desprivilegiados, bem como incentiva o uso da violência.

Outro problema gerado por essa analogia é que ela impõe às polícias uma guerra perdida, que jamais se esgota. Isso acaba por gerar um sentimento de frustração e até mesmo de desmoralização entre os quadros da polícia. O controle social é função do Estado como um todo e não uma tarefa exclusiva das polícias. Cabe, portanto, ao Estado como um todo impor as normas, as crenças e os padrões de conduta desejados pelos grupos dominantes. Não é possível realizar este controle social exclusivamente através da repressão policial. Portanto o crime não é algo que pode ser combatido ou eliminado. Por outro lado, os mecanismos de controle social podem ser aperfeiçoados e estendidos a uma porção maior da sociedade. Como colocou Patrick Murphy, ex-diretor das polícias de Syracuse, Washington- DC, Detroit e Nova Iorque, a caracterização das polícias como soldados tem servido não só para desviar de estratégias mais efetivas de controle social, mas também tem sido causa de violência policial e violações dos direitos civis (Murphy e Plate, 1977).

Outro problema sério com relação às estratégias de policiamento diz respeito a sua avaliação. As polícias tendem a ser avaliadas em termos quantitativos: Quantos crimes aconteceram, quantas pessoas foram presas, quantas chamadas foram atendidas, quantas ocorrências foram registradas, quantos crimes foram solucionados. Entretanto, esses números não respondem a uma importante questão para um regime democrático: Como os policiais realizaram seu trabalho? E qual o grau de confiança que os cidadãos depositam nas polícias? Em boa medida, a avaliação incorreta do desempenho das polícias repousa na idéia incorreta de atribuir às polícias a exclusividade do controle social. Outra forma de

avaliar o trabalho das polícias é verificar a qualidade da sua relação com a sociedade, bem como a efetividade dos seus gastos.

Recentemente tem se verificado algumas tentativas de substituição das estratégias de conflito por políticas preventivas, voltadas para o policiamento comunitário ou concentradas sobre grupos e problemas específicos, tais como, violência juvenil, violência contra mulheres, crianças, homossexuais e minorias étnicas (Oliver, 2000). Programas de policiamento comunitário e preventivo foram implantados em diversos países como Austrália, Canadá, EUA, Bélgica, Inglaterra, França e Itália. No Brasil, algumas tentativas foram implantadas no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O policiamento comunitário não é uma política pública de segurança, mas sim uma filosofia de policiamento. Basicamente essa nova filosofia enfatiza a necessidade de um maior envolvimento da sociedade nas políticas de segurança pública, a fim de realizar um controle social democrático. Para tal, destaca-se a necessidade de mudanças nas relações das forças policiais com suas respectivas comunidades, o que implica em profundas mudanças organizacionais, políticas e culturais dos aparatos policiais.

Controle Interno e Externo

As demandas pela implantação de órgãos de controle externo da atividade policial são relativamente recentes. Datam do início dos anos 70. A partir daí, várias polícias passaram a conviver com mecanismos de controle externo. Entretanto, a estrutura e capacidade desses órgãos têm variado bastante (Goldsmith & Lewis 2000; Mendes 1999; Simey 1988 e Skolnick & Fyfe 1993).

Alguns órgãos de controle externo apresentam uma ligação bastante próxima com as instituições policiais. Às vezes pertencem a própria estrutura do sistema policial, como no caso das ouvidorias de algumas polícias brasileiras que pertencem às secretárias de segurança pública. Noutros casos esses órgãos são totalmente desvinculados do sistema policial, possuindo autonomia financeira, administrativa e equipe própria de investigadores, como no caso das províncias canadenses do Quebec e Ontário.

Quanto ao controle político, alguns órgãos de controle externo têm seus diretores eleitos diretamente ou nomeados pelos parlamentos, como no caso do *Police Complaints Authority* inglês. Outros têm seus diretores indicados pelo chefe do poder executivo. Há ainda os casos de órgãos de controle externo que têm a composição mista entre policiais e civis, como no caso do *Civilian Complain Review Board* (*CCRB*) de Nova Iorque.[2] Com relação às capacidades políticas de cada órgão, alguns podem punir policiais e decidir por mudanças institucionais no que diz respeito a treinamento e códigos de conduta, como no caso da polícia de Toronto. Outros podem apenas fazer recomendações ao chefe de polícia, como na Polícia de Los Angeles (LAPD).

Apesar dessa variação, uma questão mostra-se presente em todos os casos: Pode o controle externo ser mais eficaz que o controle interno? Sobre essa questão, David Bayley colocou: "*A princípio, o controle interno é preferível por pelo menos três razões: Primeiro, uma inspeção interna pode estar melhor informada do que a externa. Uma determinada polícia pode esconder quase tudo que quiser de uma inspeção externa, e é certamente capaz de inviabilizá-la. Segundo, o controle interno pode ser mais profundo e extenso. Ele pode enfocar toda gama de atividades policiais e não apenas as aberrações mais visíveis e*

[2] A partir de 1993 o CCRB passou a ser composto apenas por civis.

dramáticas. Terceiro, o controle interno pode ser mais variado, sutil e discreto. Ele pode usar tanto mecanismos informais quanto formais que são onipresentes na vida profissional dos policiais" (Bayley, 1985: 177- 178).

O controle interno repousa na idéia de que cada profissão deve impor seus próprios padrões de conduta. Entretanto, inúmeras críticas têm surgido com relação a eficácia do controle interno das polícias, uma vez que a percepção dos policiais supervisores sobre a necessidade e intensidade do uso da força não é muito diferente das dos seus pares. Se por um lado o controle interno é muito importante na investigação de casos de desvio profissional, por outro, com relação à limitação do uso da força, o controle interno tem se mostrado pouco útil.

Nesse caso, o controle externo pode ser bastante útil. Uma vez que sua capacidade investigativa *vis-à-vis* o controle interno é reduzida, sua atuação principal deveria ser a avaliação da atividade policial junto à população. Nesse ponto, dado sua autonomia, o controle externo é indispensável. Com relação aos problemas relacionados ao controle interno, David Bayley reconsiderou sua posição. "*O controle civil* (externo) *desvia as críticas infundadas* (com relação à polícia)*, isola os policiais persistentemente duros, reforça o trabalho dos administradores e atesta a boa fé das polícias. O controle civil é importante ferramenta para a administração da atividade policial*" (Bayley, 1991:X).

A existência, tanto de um órgão de controle interno quando de outro encarregado do controle externo, é fundamental para o controle da atividade policial. Suas funções, ao contrário do que se supõem, não são concorrentes, mas sim complementares.

Justiça

O processo penal é uma ferramenta fundamental para a *accountability* dos agentes estatais, muito embora sua eficácia como instrumento de reformulação de políticas e instituições estatais seja reduzida. Para sua eficiência, é necessário que este sistema seja independente dos outros poderes políticos e que disponha de instrumentos legais e condições materiais que tornem possível a investigação das denúncias e a punição daqueles agentes que se conduziram de forma imprópria. Na maior parte das democracias, os policiais são julgados por tribunais e juizes civis. Em alguns casos, como no da *Gendarmeire* francesa, os policiais também são julgados por cortes militares quanto a acusação envolve questões de hierarquia e disciplina.

No Brasil, a exceção dos crimes de homicídios dolosos, os policiais são julgados por seus pares num sistema de justiça militar. Essa estrutura tem sido apontada como um impedimento ao julgamento dos policiais violentos. Além da competência da justiça civil para julgar, existem outras dificuldades no que diz respeito ao controle da atividade policial pela justiça. De acordo com os padrões de provas requeridos em muitos sistemas penais, torna-se difícil avaliar se o uso da força, em determinada situação, foi necessário ou não. Além disso, os meios de provas requeridos são mais difíceis de serem alcançados, uma vez que mesmo os maus policiais são especialistas em coletar e, portanto, ocultar provas.

Assim, é fundamental o papel do ministério público ou outra instituição autônoma na investigação de denúncias de violência policial. No que diz a coleta de provas, é fundamental que as instituições encarregadas da perícia criminal sejam autônomas também. Dada a dificuldade de utilização de testemunhas nos casos de violência policial, as provas técnicas, como os exames balísticos e médicos, ganham importância. Sem uma investigação

autônoma, a eficiência da justiça penal torna-se mais reduzida ainda. Em alguns países como Canadá, EUA e Inglaterra existem promotores especiais para lidar com as acusações de violência policial.

Um aspecto relacionado ao sistema judiciário importante no controle da atividade policial é o processo civil. Nesse caso, a responsabilidade sobre atos de violência policial pode recair tanto sobre o agente infrator quanto sobre as instituições policial. Os meios de provas, nesse caso, podem ser mais fáceis de serem alcançados. Entretanto, mesmo em países com uma larga tradição com relação a responsabilização civil do Estado, como os EUA, esse recurso têm sido pouco utilizado com relação à violência policial, como atesta Paul Chevigny (1995).

Relações Inter-governamentais

Em alguns Estados federativos, como EUA, Brasil e Argentina, questões relativas à criminalidade e à atividade policial têm sido tratadas como essencialmente locais (estaduais ou municipais). Entretanto, o tema não é tão local quanto parece, uma vez que o exercício da atividade policial é limitado pelas constituições federais que incorporam uma série de direitos individuais. Além disso, a atividade policial também é condicionada por códigos de processo penal que são de competência exclusiva da união, como no caso brasileiro, ou são de competência compartilhada entre a união e as províncias, como na Argentina. No caso norte-americano, a interpretação da aplicação dos direitos individuais, por parte da Suprema Corte Federal, têm afetado a atividade policial.

Entretanto, apesar disso, os governos federais têm se mantido relutantes em ampliar seu papel no controle da atividade policial. Há uma grande reserva com relação à limitação da autonomia política dos outros membros da federação. Assim, mesmo as tarefas mais simples como centralização de dados e informações relacionadas à atividade policial têm se mostrado insatisfatórias. Entretanto, a organização de informações confiáveis sobre o tema é de importância fundamental para a avaliação do desempenho das instituições policiais. Bem como a divulgação de experiências bem sucedidas no que diz respeito às estratégias de policiamento. Nos EUA, desde a década de 60, o Departamento de Justiça dos EUA faz uso da combinação de duas metodologias chamadas de *Uniform Crime Report* (*UCR*) e de *National Crime Victimization Survey* (*NCVS*) para centralizar e coordenar as informações sobre criminalidade, violência e atividade policial.

Outra área onde o papel da união pode ser ampliado é com relação à competência da justiça e dos procuradores federais. No âmbito estadual, dada a relação próxima entre juizes, procuradores e policiais, às vezes a investigação e o julgamento dos desvios de conduta policiais perdem a eficácia. Nesse ponto, a jurisdição dos tribunais e procuradores federais pode ser ampliada a fim de oferecer aos cidadãos uma outra possibilidade de recurso contra condutas impróprias de agentes policias. Esse foi o objetivo da iniciativa tomada pelas autoridades federais dos EUA, ampliando as competências do ministério público federal na condução de investigações sobre "práticas e condutas" policiais que violassem a constituição ou qualquer outra lei federal.

Finalmente, os governos federais podem ter um papel mais ativo no que diz respeito às reformas das instituições policiais. Recentemente, no Brasil, os governos federais têm oferecido incentivos financeiros destinados a reformulação e aperfeiçoamento das

instituições policiais. Esses financiamentos devem incentivar algumas reformas específicas no que diz respeito ao controle da atividade policial, como a criação ou ampliação das capacidades dos órgãos de controle interno e externo, além da adoção de determinadas estratégias de policiamento e de treinamento que visem à redução do uso da força policial.

Os diversos mecanismos de controle da atividade policial são mutuamente excludentes. Eles fazem parte dos esforços em submeter as polícias aos princípios do Estado de Direito. O que implica na imposição de limites ao poder de polícia. Neste capítulo discutimos seis dimensões de controle da atividade policial. Os mecanismos aqui descritos são encontrados nos mais diferentes tipos de organização policial sem que afete as suas especificidades. Nos próximos capítulos iremos discutir especificamente os limites e possibilidades de controle da atividade policial proporcionados pelos códigos de deontologia e normas de conduta.

Capítulo 3

Os Códigos de Deontologia Policial no Brasil e no Canadá

A idéia de controlar as atividades de determinados profissionais não é nova. Remonta ao celebre discurso do grego Hipócrates a tentativa de impor voluntariamente deveres a uma profissão. "Impor voluntariamente" pode parecer paradoxal, no entanto, no espírito do grande médico, pareceu-lhe indispensável impor-se deveres ao exercício da profissão de médico. Para tanto, considerava que seria necessária a vontade consciente do profissional para assumir suas responsabilidades. Um dever não é adequadamente cumprido se não for imposto e aceito pelo grupo.

A etimologia da palavra *deontologia* é grega, *deon-ontos* significa dever remetendo-se a si próprio, isto é, ao próprio homem e *logos*, equivale a discurso. Um dos primeiros códigos de deontologia que se impôs às profissões das armas foi o Código de Cavalaria, ancestral de muitos dos códigos policiais implantado nos países europeus (Charmoillaux, 1996).

Os códigos de deontologia estabelecem as regras e as obrigações essenciais que se colocam aos policiais, inscrevendo-se num quadro jurídico de referência, que define com precisão a natureza das modalidades da ação policial. Em outras palavras, os códigos de deontologia determinam os princípios e valores que devem nortear as atitudes e comportamentos que os policiais devem assumir dentro da corporação e na sua relação com o público.

A deontologia é definida no código francês de deontologia policial como: "*Ciência dos direitos e deveres que se impõem aos policiais no exercício de sua profissão e que deve traduzir-se por um comportamento exemplar, mesmo fora do exercício profissional, a fim de preservar os valores de honra e de probidade que regulamentam a instituição policial (...) soma dos deveres ou obrigações morais que são atribuídas e aceitas pelos profissionais no exercício de sua profissão (...), e a sua finalidade que é enquadrar os comportamentos em referência aos valores, tanto na ausência do texto (do código), ou quanto na forma de aplicação do texto(código)"* (Charmoillaux, 1996:16-17).

Toda a profissão impõe deveres e responsabilidades a quem a exerce. A deontologia é, etimologicamente, a ciência dos deveres. Portanto, a deontologia coloca-se como uma estratégia de propor e de transmitir uma ética, cujo objetivo é fazer com que os policiais predisponham-se a aderir a um sistema de valores que associe *eficácia* e *respeito* pelas pessoas e pelas liberdades fundamentais dentro e fora do exercício de sua profissão. Diferencia-se do direito no sentido de que as normas que propõe são internas. Muitas das regras previstas nos códigos de deontologia se superpõem às normas de conduta profissional e as regras jurídicas, resultando, portanto, num sistema complexo de controle profissional.

Convém lembrar que na maioria dos países em que o código de deontologia foi criado objetivou-se modificar as concepções tradicionais da prática policial, sobretudo em relação à discricionariedade usada na prática profissional. Em relação ao código, é interessante fazer um paralelo entre os policiais e os profissionais liberais. Foram os últimos – médicos, jornalistas e advogados que sentiram a necessidade de estabelecer regras de deontologia para "delimitar" (circunscrever) sua prática profissional. Estes

profissionais embora respeitassem os regulamentos e as regras estabelecidas na profissão, ao exercê-la livremente, tinham como respaldo apenas a confiança de seus pacientes e clientes. Não estavam submetidos a nenhum poder ou estrutura hierárquica como os policiais. No entanto, eles sentiram a necessidade de criar alguns limites suplementares a sua prática profissional. O policial, ao contrário dos profissionais liberais, desempenha suas funções demarcado por uma rígida estrutura hierárquica, embora nem sempre essa estrutura seja considerada, principalmente nas situações de patrulhamento de rua.

Apesar das diferenças quanto à estrutura hierárquica, podemos notar algumas semelhanças quanto ao exercício da profissão. Se compararmos os dois grupos, observa-se que freqüentemente o cliente de um profissional liberal se encontra numa situação de dependência *vis à vis* a ele; é o caso do paciente com seu cirurgião, por exemplo. Este no momento da cirurgia é o único *mestre* do ato, da decisão a ser tomada, pois apenas seus conhecimentos técnicos podem conduzi-lo. Em caso de situações extremas, contará apenas com sua ética profissional. Se deslocarmos essa problemática para a função do policial, constataremos que o policial, na sua prática cotidiana agirá freqüentemente fora da estrutura hierárquica, dispondo de grande autonomia de ação. Nessas situações, os policiais não necessariamente regem suas ações pelo regulamento, leis ou normas de conduta. Guiam-se, no geral, pelo que denominam de sua própria experiência. A existência dessa margem de iniciativa da ação do policial, constitui-se exatamente o espaço que deve ser ocupado pela deontologia. Portanto, instituir um código de deontologia significa reconhecer, concomitantemente, a responsabilidade e a autonomia do policial.

Nas últimas décadas, pudemos observar o surgimento de códigos de deontologia policial em diversos países. Tal fenômeno inscreve-se nas tentativas de melhor lidar com a

questão do controle da atividade policial. Embora seja um fato de certo modo geral, há importantes variações quanto à forma, abrangência e operacionalização destes códigos.

O Código de Deontologia da Polícia Nacional francesa, criado em 1986, têm a forma jurídica de um decreto e faz parte do direito positivo francês.[3] No conjunto de duas dezenas de artigos, o código expõe e resume os princípios norteadores do comportamento dos agentes policiais, inspirando-se nos princípios republicanos de probidade e respeito ao outro, independentemente da origem e nacionalidade.

Comentando alguns artigos do Código de deontologia francês, o Comissário Chefe da Polícia Nacional, Sr. Paoli, resumiu os princípios que devem guiar os policiais nas suas ações cotidianas: "*consciência e exemplaridade*". Consciência porque o código aperfeiçoa um *saber jurídico que lhe é preexistente no plano da moral coletiva e que deve fazer parte da consciência de um policial republicano* (Charmoillaux, 1996:13). O código destaca as prescrições jurídicas que se colocavam antes no nível de uma moral profissional.

Embora tenha havido resistências por parte de alguns segmentos policiais, a implantação do Código de Deontologia representou uma garantia aos cidadãos, pois lhes possibilitou conhecer os limites do poder da polícia e, ao mesmo tempo, serviu para reduzir o poder de discricionário dos policiais. É a partir do Código de Deontologia francês que se discute a questão do controle policial.

Há também o caso da polícia de Nova York (EUA), que reúne num só documento os conteúdos típicos de um código de deontologia e dos manuais de conduta profissional. Numa primeira parte, o *Patrol Guide*, descreve os princípios da atividade policial, as responsabilidades dos policiais, seus direitos e obrigações. Na Segunda parte, o guia

[3] Decreto 592 de 18/03/1986.

estabelece as normas e os procedimentos que os policiais deverão adotar nas suas atividades cotidianas.

Comparando os Códigos de Deontologia

Para entender melhor a natureza e o significado dos códigos de deontologia, decidimos comparar os códigos utilizados em duas diferentes instituições policiais: a *Polícia Militar do Distrito Federal* (*PMDF*) e o *Ottawa Police Service* (*OPS*). Optou-se por comparar instituições policiais uma vez que é a partir delas que as atividades de policiamento são desenvolvidas.

Foram considerados apenas aqueles estatutos que tem força de lei. Uma vez que o caráter coercitivo é característica essencial dos códigos de deontologia. Desta forma, foram analisados o *Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal, o Código de Ética Profissional, o Police Services Ac e o Adequacy and Effectivenes of Police Services.*

Na análise de cada um destes documentos, considerou os artigos ou seções como unidades de análise. Embora, freqüentemente os artigos ou seções possuíam inúmeros incisos ou alíneas, estas foram consideradas no seu conjunto e não separadamente. Cada unidade de análise foi analisada separadamente por pelo dois pesquisadores. Ao final do processo, comparou-se todas as análises realizadas. Os itens que apresentaram divergências foram revistos a fim de dirimir os conflitos de interpretação. A idéia geral deste tipo de

procedimento de pesquisa foi construir coletivamente uma interpretação sobre os documentos analisados.

Foram utilizadas as seguintes categorias para analisar todos os documentos: a) definição de termos, considerações iniciais e considerações finais; b) organização interna; c) deveres, direitos e proibições; d) procedimentos profissionais e e) outros.

Foram classificados como "*definição de termos, considerações iniciais ou finais*" aqueles artigos que traziam conceitos gerais e definições que serviriam de base para a interpretação dos demais artigos. Por exemplo, tanto nos documentos brasileiros quanto nos canadenses foram encontrados artigos definindo ou diferenciando policiais e funcionários civis. Também foram classificados nesta categoria os conteúdos que tratam da competência e da abrangência de cada documento.

Muitos conteúdos foram classificados como "*organização interna*". De forma geral, eles tratavam da organização e da distribuição de competências dos diferentes órgãos e seções de cada organização policial. Alguns artigos descrevem a estrutura (composição e competência) de determinada unidade policial. Outros tratam das relações entre estas diferentes unidades.

A categoria "*deveres, direitos e obrigações*" foi empregada para classificar os itens que descrevem os direitos e prerrogativas dos policiais em geral. Também foram enquadrados nesta categoria os conteúdos que descrevem as especificidades de determinadas funções policiais. Nos documentos brasileiros e canadenses foram encontrados artigos tratando dos direitos trabalhistas dos policiais (férias, remunerações e licenças), também foram encontrados conteúdos seus direitos e prerrogativas judiciais. Os itens referentes às obrigações funcionais dos policiais foram classificados desta forma.

Os artigos que tratavam ou descreviam os procedimentos para o exercício da profissão de polícia foram classificados como "*procedimentos profissionais*". Nesta categoria estão desde a previsão para o estabelecimento de procedimentos profissionais até a descrição de procedimentos específicos. Finalmente, foram classificados como "outros" os conteúdos que não puderam ser classificados em nenhuma das categorias anteriores.

Distrito Federal: códigos de deontologia sem normas de conduta

No Brasil, tradicionalmente as polícias militares estiveram ligadas ao Exército. Em alguns períodos históricos elas estiveram sobre o controle direto do Ministério do Exército. Esta identidade entre policiais e militares teve profundas conseqüências no desenvolvimento da deontologia policial. Muitas polícias militares adotaram (ou adotam) o *Estatuto dos Militares*, elaborado pelas Forças Armadas. Bem com, utilizam o *Regulamento Disciplinar do Exército* e inúmeros manuais empregados no treinamento dos militares do Exército.

A partir da última década, está situação começou a mudar em alguns estados brasileiros. Seguindo a tendência mundial, algumas polícias militares brasileiras criaram seus próprios códigos de deontologia e outras iniciaram estudos para a elaboração de manuais de conduta.[4]

[4] Dentre elas destacam-se as iniciativas verificadas em São Paulo, Minas Gerais e Goiás para a criação de Códigos de Deontologia e o estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão (POP's).

É o caso da *Polícia Militar do Distrito Federal* (*PMDF*) que estabeleceu o *Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal*, prescrevendo as responsabilidades, os direitos e os deveres de todos os membros desta instituição policial. Em 1997, foi criado também o *Código de Ética Policial*. Neste código estão descritos os princípios e valores que deverão orientar a atividade de policiamento e as condutas dos policiais. Os conteúdos do Estatuto e do Código de Ética evidenciam seu caráter formal, geral e pouco restritivo quanto às orientações que disponibilizam para a conduta policial.

Dos 145 artigos do Estatuto, os conteúdos relativos a procedimentos profissionais que regulamentam a relação com a sociedade, não estão simplesmente contemplados. As prescrições, de caráter normativo, concentram-se, fundamentalmente sobre organização interna da polícia, definições gerais e direitos e obrigações dos policiais militares (tabela 1). Os artigos que tratam dos aspetos organizacionais da instituição são os mais numerosos. Estão, sobretudo, ligados à hierarquia e à disciplina e podem conter instruções sobre a relação do policial com seus pares e superiores.

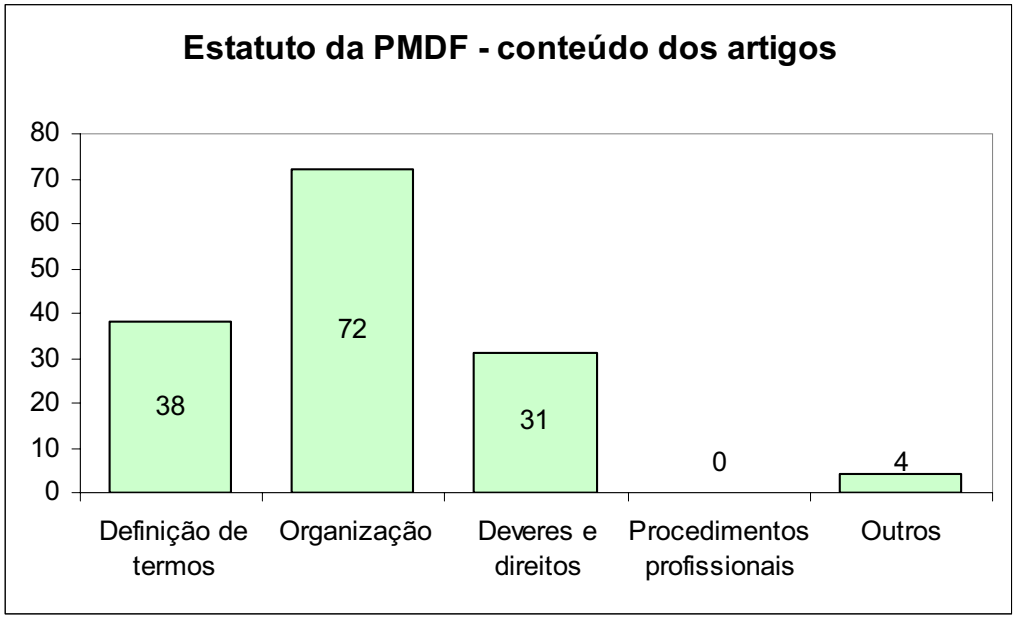
A seguir vêm os artigos com conteúdos administrativos e de considerações iniciais ou finais. Os deveres, os direitos e as proibições, mais diretamente ligado à postura, que em tese poderiam trazer prescrições de natureza moral ou profissional, ocupam o terceiro lugar na freqüência de artigos do estatuto. Pela sua análise, percebeu-se que os princípios norteadores da atividade profissional ocupam aí posição secundária, quando comparados a deveres e obrigações em formulações de natureza mais geral.

Tabela 1: **Estatuto dos Policiais- Militares da Polícia Militar do Distrito Federal**

Conteúdo dos artigos	**Freqüência**	**Freqüência Relativa (%)**
Definição de termos, considerações iniciais e finais	38	26,21
Organização Interna	72	49,66
Deveres, direitos, proibições	31	21,38
Procedimentos profissionais	0	0
Outros	4	2,76
Total	**145**	**100**

Fonte: Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal (Lei 7454/1986).

Gráfico 1



A análise da freqüência dos assuntos tratados no Estatuto apenas nos dá uma pista sobre seu caráter geral e sua finalidade. O Estatuto é um documento centrado nos deveres ligados à disciplina e à hierarquia, estando fortemente impregnado da cultura hierárquica do exército. Aliás, hierarquia e disciplina formam o pano de fundo que organiza o conjunto do documento. O grau de generalidade de sua formulação torna bastante difícil, senão impossível traduzi-los em subsídios para a formulação de normas de conduta, de procedimentos específicos, profissionais. Seus deveres são, na sua maioria, os deveres do cidadão. Observe-se a título de exemplo, o artigo 29 da sessão que trata da ética policial-militar:

Art 29, Inc. I - amar a verdade e a responsabilidade, como fundamentos da dignidade pessoal;

Art 29, Inc. II - exercer, com autoridade, eficiência e probidade, as funções que lhe couberem em decorrência do cargo;

Art 29, Inc. III - respeitar a dignidade da pessoa humana.

Tal conteúdo nada teria de muito grave se, no domínio dos procedimentos profissionais, o legislador detalha-se melhor as especificidades para a atividade policial que daí poderiam decorrer, mas não é o que acontece. Da mesma forma, a tradução destes princípios norteadores em normas ou manuais práticos orientadores de conduta seria uma maneira de compensar o caráter geral dos deveres policiais, mas aí também a lacuna é enorme.

Situação semelhante pode ser constatada pela leitura dos 09 artigos que compõem o *Código de Ética*, cuja freqüência dos conteúdos está resumida na tabela e gráfico número 02.[5] Todo o conteúdo do texto é relativo a prescrições morais, pertinentes ao cidadão mais do que ao profissional.

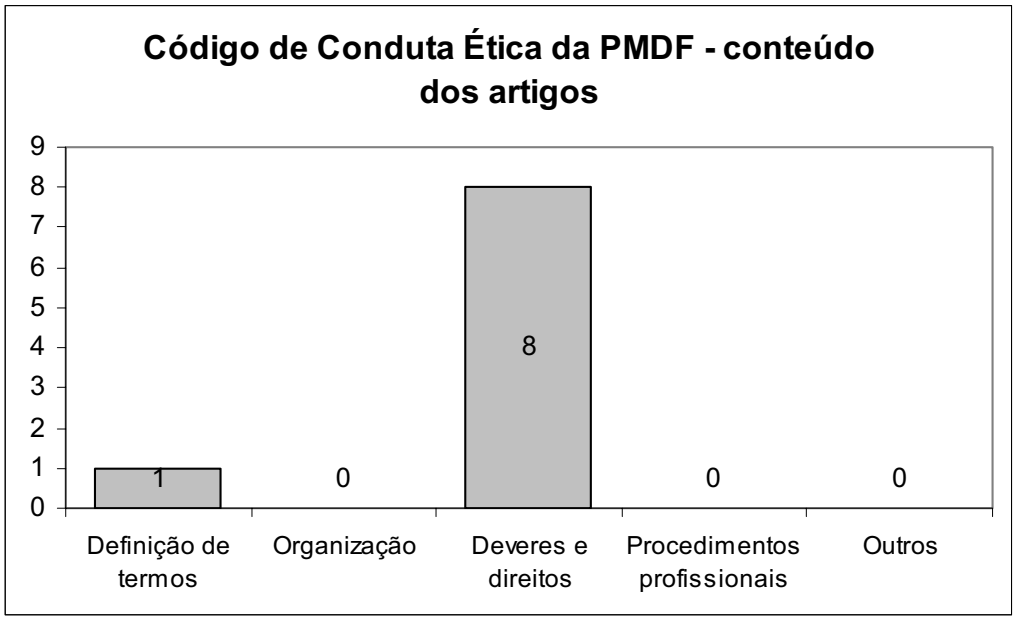
[5] Portaria PMDF nr. 142 de 15/07/1997.

Tabela 2: **Código de Conduta Ética Profissional para o Policial Militar**

Conteúdo dos artigos	**Freqüência**
Definição de termos, considerações iniciais e finais	1
Organização Interna	0
Deveres, direitos, proibições	8
Procedimentos profissionais	0
Outros	0
Total	**9**

Fonte: Código de Conduta Ética Profissional da Polícia Militar do DF.

Gráfico 2



Na apresentação deste código, seu autor aponta a adequação do mesmo às diretrizes da Assembléia Geral das Nações Unidas que, a 17 de dezembro de 1979, aprovou um **Código de Conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei.**[6] As entrevistas efetuadas indicam, porém, que nem todos na corporação estão conscientes desta articulação. Além disto, chama também a atenção o fato de o código se definir como um código de ética ***PROFISSIONAL.***[7] Com relação a este aspecto é interessante observar que, apesar do título remeter à questão da profissão, no capítulo que trata dos deveres fala-se em atividade policial, em serviço e não em profissão policial. Além de preferir o termo atividade policial, o Código, quando faz menção à profissão, o faz de modo absolutamente vago, como indicam os exemplos abaixo:

> *Art. 2º, Inc. II - Exercer a atividade policial com zelo, diligência, honestidade e respeito à pessoa humana e aos direitos humanos.*
>
> *Art. 6º, Inc. III - Praticar o profissionalismo e desenvolver permanentemente o espírito de corpo.*
>
> *Art. 6º, Inc. IV - Empregar todas as energias em benefício do serviço.*

Nenhum dos artigos do *Código de Conduta Ética Profissional* trata de modo específico da relação do policial com a sociedade. O que chama a atenção, posto que se trata de um código de deontologia policial. O artigo 03, que trata do desempenho das funções, diz ao policial que ele deve:

---

[6] Em negrito no original.
[7] Grifos nossos.

Art 3º, Inc. I - se esforçar para atuar oportunamente, sem permitir que seus sentimentos (prejudiciais), animosidade ou amizades influam em suas decisões;

Art 3º, Inc. II - não ceder ante o delito e perseguir incansavelmente os delinqüente, fazendo cumprir a lei com cortesia e de forma apropriada, sem temor nem favoritismo, malícia ou má vontade; sem empregar força ou violência desnecessária, nem aceitar gratificações ou suborno;

Art 3º, Inc. III - lutará constantemente para lograr estes objetivos e ideais: de dedicar a Deus, à Pátria e a profissão que houvera escolhido e fazer cumprir a lei com o sacrifício da vida se for necessário, como um dia jurou ante nossa Bandeira Nacional.

Aqui, onde o específico da função policial poderia remeter de modo direto à questão de prescrições mais claras e objetivas quanto ao uso da força, permanece o caráter vago. Expressões como "*atuar oportunamente*", "*cumprir a lei com cortesia*", "*sem empregar força ou violência desnecessária*", "*se dedicar à profissão escolhida*" precisam ser definidas de forma clara e objetiva. Entretanto, isso não é feito nem no Código e tampouco nos manuais em uso na PMDF. As possibilidades de avançar subsídios para, num manual específico, estruturar o espaço da discricionariedade e seu uso, são assim desperdiçadas. Dentre os termos selecionados para figurarem em letras maiúsculas não está contemplado o que se refere à profissão.

Os princípios doutrinários, onde, a rigor, se inscrevem os valores e a filosofia da atuação profissional, são apresentados no artigo 7º, construído por 23 parágrafos, que mantém o mesmo nível de generalidade já registrado anteriormente, indo desde a observância da boa educação, da camaradagem, do espírito de cooperação, até às exortações que incidem sobre a vida privada do cidadão policial militar. Todos esses conteúdos são descritos da mesma forma daqueles que tratam, por exemplo, da manutenção da ordem e da segurança da comunidade. Como é definida a "*segurança da comunidade*"? O que é "*prevenção da ordem pública*"? O que significa "*zelar pela sua competência exclusiva, na prevenção e manutenção da ordem pública*"? Não há nenhum detalhamento sobre isto.

Da mesma forma, no art 8º, que trata do valor policial, figuram conceitos como "*patriotismo*", "*civismo*", "*culto às tradições históricas da corporação*", "*fé na missão elevada da polícia*", "*amor à profissão e o entusiasmo para exercê-la*", "*aprimoramento técnico profissional*", "*espírito de corpo e o orgulho pela corporação*", "*dedicação na defesa da sociedade*". Mistura-se, de modo abrangente e vago, prescrições de teor e de conseqüências bastante diferenciadas. O que seriam esses valores e como traduzi-los para a conduta prática. Como eles poderiam ser cobrados num processo de avaliação profissional?

O artigo 9º relaciona os princípios consagrados de ética profissional. Na forma de definir a responsabilidade no trabalho, explicita-se a proteção e o socorro à comunidade, que se concretiza, no entanto, pela defesa de suas leis, e mais especificamente, da Constituição Federal. Ou seja, mais uma vez, a relação com a comunidade é contornada e apresentada através da proteção às leis, distante de algo mais direcionado à natureza da relação polícia-sociedade.

Em resumo, são princípios vagos o suficiente para que não se acuse o código de não contemplá-los, concedendo um maior espaço à discricionariedade. Como usar esta discricionariedade de forma adequada? Essa é a questão que os códigos, pelo seu grau de indeterminação, não ajudam a dirimir. Em si, a discricionariedade, presente na atuação policial, nada tem de bom ou de ruim. Depende de como lidar com ela, como defini-la, como estruturá-la.

Tanto no *Estatuto* quanto no *Código*, há uma enorme lacuna no tocante a procedimentos profissionais. Uma das formas de lidar com estas lacunas é o estabelecimentos de manuais de conduta policial. No caso da PMDF, os manuais existentes são por demais genéricos. De forma geral, eles não trazem orientações claras de como proceder em situações específicas, especialmente naqueles relacionadas ao uso da força e ao trato com os cidadãos.

Dos manuais existentes na *PMDF*, boa parte refere-se às atividades especiais de policiamento, tais como, controle de tumultos, policiamento de trânsito e policiamento à cavalo. Embora sejam importantes, estas áreas respondem por menos de 20% do efetivo empregado no policiamento do Distrito Federal. O policiamento ostensivo, principal atividade da polícia militar, não conta com um manual específico, que apresente orientações claras aos policiais de como proceder.

O *Manual Básico de Policiamento*, utilizado no treinamento básico dos policiais, não contém normas de condutas específicas para os policiais. De forma geral, nele estão descritos os principais tipos de policiamento utilizados no Distrito Federal: policiamento ostensivo, policiamento de trânsito e rodoviário, policiamento de guardas, policiamento escolar e policiamento feminino. Traz também uma seção sobre noções de direito.

No que diz respeito ao uso da força, não diz como os policiais deveriam proceder. Na seção que trata de armamento e tiro, verifica uma série de conteúdos técnicos sobre os tipos de armas, seu histórico e especificidades. Não há nenhuma prescrição sobre quando e como usar o armamento. O mesmo pode ser dito quanto à abordagem policial, conduta com presos, perseguições motorizadas e violência doméstica.

Nada é dito sobre estes temas. Embora existam manuais, concretamente eles fazem parte do dia-a-dia da prática policial, orientando condutas. Não funcionam como a 'bíblia' do policial militar. Dito de outro modo, não se incorporam como valores, como padrão de comportamento, ou ainda como novas posturas profissionais. Enquanto não se puder pensar a profissão e o conceito de profissionalismo a partir de valores, saberes e práticas (perspectiva foucaultiana das relações intrínsecas entre "saber e poder"), que orientem a conduta policial, sobretudo no momento em que a ação rápida exige os condicionamentos necessários, estaremos no domínio do senso comum e do bom senso. Situação que remete ao arbítrio do ator a decisão sobre a melhor forma de agir, no momento do exercício da profissão.

Ontário: códigos de deontologia com normas de conduta

No Canadá, diversas forças policiais passaram a contar com códigos de deontologia, a partir da década 1940. Mas diferentemente do caso francês, os códigos não necessariamente se restringiram a uma instituição policial específica. O caráter federativo do seu sistema político e o fato de algumas das principais organizações policiais estarem sob controle dos municípios são aspectos importantes do sistema policial canadense. Em função disso, algumas províncias estabeleceram autoridades responsáveis pela coordenação e controle dos serviços de polícia: o *Solicitor General*.[8] Para tal, estas autoridades se valem dos códigos de deontologia e de regulamentações administrativas sobre as condutas policiais.

É o caso da província de Ontário, onde todos os serviços policiais ali existentes (municipais e provinciais) devem seguir o que estabelece o *Police Services Act* (*PAS*), criado em 1990. Nele, além dos princípios norteadores das atividades policiais também estão previstas as responsabilidades das polícias e dos seus membros. Além disso, o código de deontologia canadense regula as relações de trabalho dentro das organizações policiais, bem como as formas e procedimentos apresentar queixas e reclamações sobre a conduta profissional dos policiais.

O *Police Services Act* foi criado para substituir o *Police Act* de 1946, a fim de tratar mais adequadamente as mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas nas últimas quatro décadas. O *PSA* buscou fortalecer as relações entre a polícia e a comunidade, sendo

[8] No Brasil, cabe aos secretários de segurança pública exercerem boa parte das funções políticas e administrativas do *Solicitor General*.

bastante enfático sobre a necessidade de parceria com a comunidade. Dentre as várias mudanças introduzidas no novo código de deontologia destaca-se a ênfase na natureza dos serviços prestados à comunidade e na necessidade de aumentar o controle da atividade policial.

O novo código estabelece que os chefes das policias municipais implementem a filosofia de policiamento comunitário, voltada para a solução de problemas (*community-oriented policing*). De forma geral, o PSA confirma a tendência, verificada desde a década de 80, de enfatizar a necessidade de aproximar polícia e comunidade. Não por acaso, a expressão serviço foi incorporada ao título do novo código canadense.

Para melhorar o controle sobre as atividades policiais, dois novos mecanismos são criados pelo *PSA*. O artigo 113 estabelece que todos os serviços de polícia na província de Ontário deverão implementar uma unidade especial de investigações *Special Investigations Unit* (*SIU*). Cabe a esta nova unidade conduzir investigações sobre os desvios de condutas que por ventura forem cometidos por policiais. Esta unidade especial deverá reportar-se diretamente ao Ministério Público de Ontário.

Além disso, o *Police Services Act* passou a uniformizar e detalhar mais os procedimentos a serem seguidos para lidar com as queixas e reclamações dos cidadãos a respeitos dos serviços prestados pela polícia. A parte IV do *PSA* estabelece os procedimentos a serem seguidos por todos os serviços de polícia. Também trata das funções e deveres dos chefes de polícia, bem como dos direitos e deveres dos policiais acusados.

Outra novidade do código canadense foi a criação de um órgão de controle externo para supervisionar as atividades de todos os membros dos serviços de polícia de Ontário. A seção 21 criou a *Ontario Civilian Commission on Police Services* (*OCCPS*). A comissão

serve como instância quase judicial destinada a servir como corte de apelação dos processos disciplinares conduzidos por cada serviço de polícia. Ela pode conduzir suas próprias investigações, requerer investigações especiais dos serviços de polícia, bem como rever as decisões dos chefes de cada departamento de polícia.

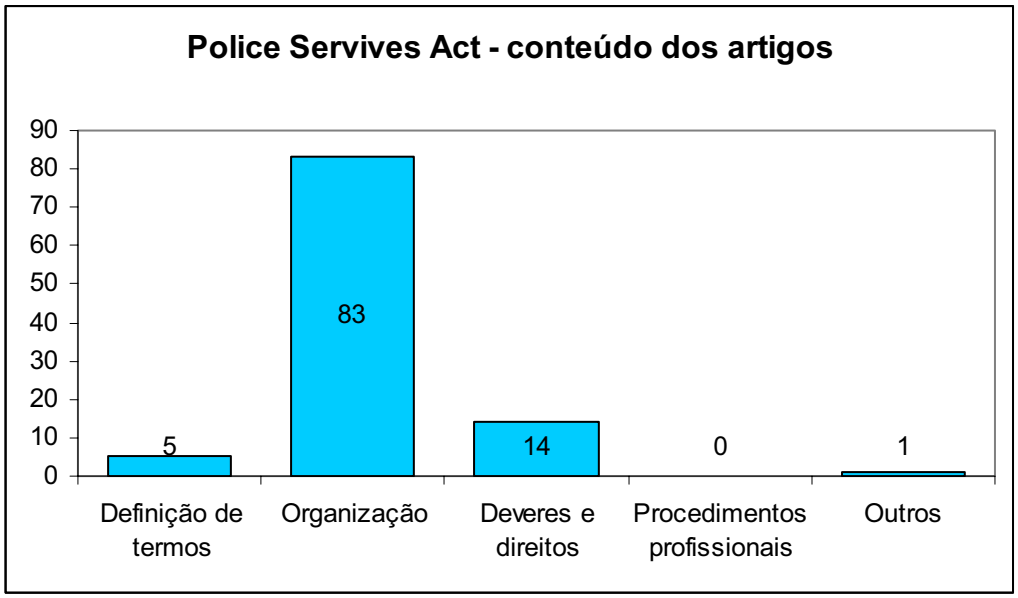
Da mesma forma que o código de conduta ética do DF, o *Police Services Act* é carente de conteúdos voltados a procedimentos, como indicam a tabela e o gráfico de número 03, e o gráfico comparativo entre eles. Os conteúdos relacionados a questões organizacionais são os mais freqüentes seguidos daqueles que tratam dos direitos, deveres e obrigações dos policiais. Os dados agrupados permitem melhor visualização do que se está afirmando.

Tabela 03: **Police Services Act – Conteúdo dos Artigos**

Conteúdo dos artigos	**Freqüência**	**Freqüência Relativa (%)**
Definição de termos, considerações iniciais e	5	4,85
Organização Interna	83	80,58
Deveres, direitos, proibições	14	13,59
Procedimentos profissionais	0	0
Outros	1	0,97
Total	**103**	100

Fonte: Police Services Act.

Gráfico no 03



Fonte: Police Services Act.

Gráfico no 04

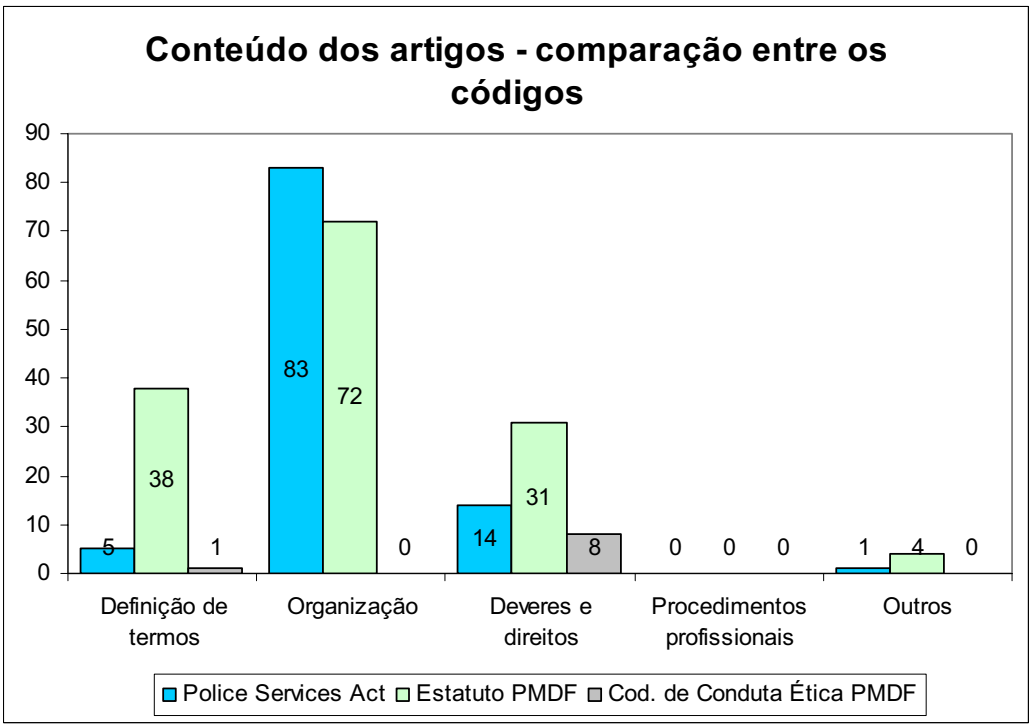
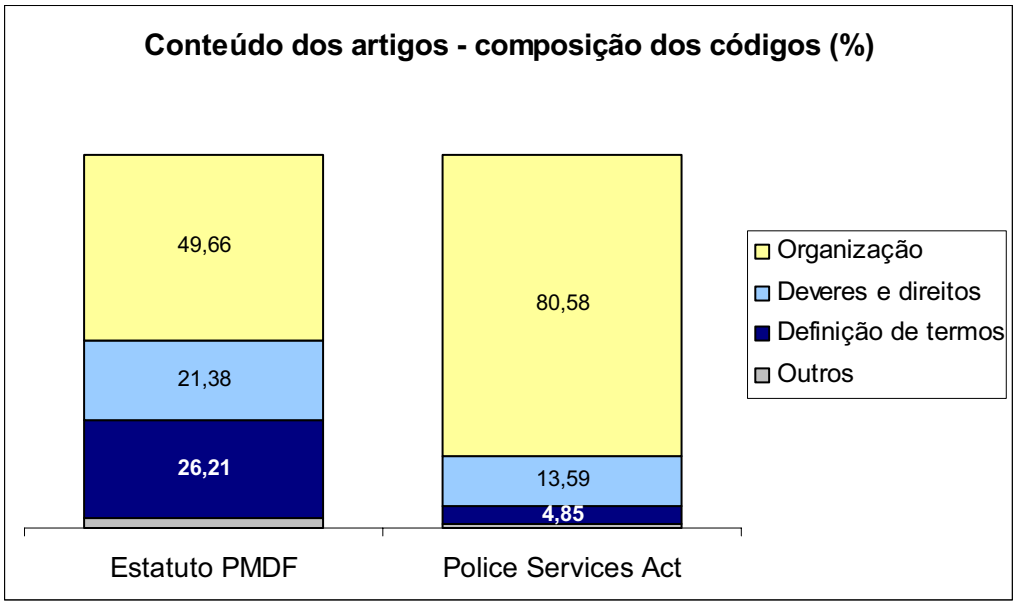


Gráfico no 05



Também, a exemplo do estatuto brasileiro, o código canadense não estabelece de forma clara como os policiais deveriam exercer suas funções. Apenas fornece os princípios que deveriam nortear o trabalho dos policiais. O artigo 42 do *Police Services Act* estabelece os deveres dos policiais:

Art 42 (a) – preservar a Paz;

Art 42 (b) – prevenir crimes e outras ofensas e prover assistência e encorajamento para que outras pessoas o façam;

Art 42 (c) – assistir as vítimas de crimes;

Art 42 (d) – prender criminosos e outras pessoas que possam legalmente ser postas em custódia;

Art 42 (f) – executar mandatos que possam ser executados por policiais e desempenhar suas obrigações relativas;

Art 42 (g) – desempenhar as obrigações legais que o chefe de polícia lhes destinar.

Estas obrigações são por demais vagas para orientar as condutas policiais. Nada dizem sobre como "*prevenir crimes*", "*assistir vítimas*", "*prender criminosos*", "*executar mandatos*" ou "*desempenhar obrigações legais*"? De forma alguma, o Police Services Act se presta a disciplinar as atividades cotidianas dos policiais. É necessário que se estabeleçam normas de condutas específicas sobre estes princípios e diretrizes.

Em 1999, o *Solicitor General* de Ontário estabeleceu o *Adequacy and Effectiveness of Police Services*.[9] Esta regulação visava cobrir as lacunas deixadas pelo *PSA,* sem contudo quebrar as autonomias municipais de organizar e controlar seus próprios serviços de polícia. De fato, a análise dos seus conteúdos evidencia uma preocupação muito maior com o estabelecimento de procedimentos profissionais e normas de condutas policiais, como mostra a tabela 4 e o gráfico 6.

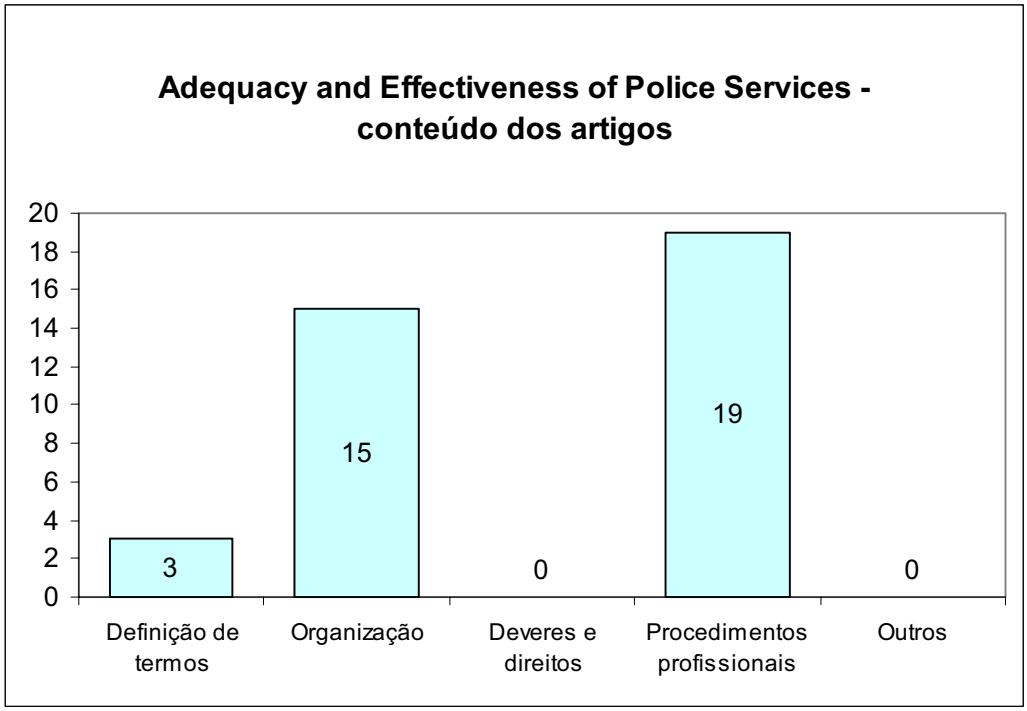
[9] Regulação provincial 3/1999.

Tabela 4: **Adequacy and Effectiveness of Police Services – conteúdo dos artigos**

Conteúdo dos artigos	**Freqüência**	**Freqüência Relativa (%)**
Definição de termos, considerações iniciais e	3	8,11
Organização Interna	15	40,54
Deveres, direitos, proibições	0	0
Procedimentos profissionais	19	51,35
Outros	0	0
Total	**37**	**100**

Fonte: Ontario Regulation 3/99.

Gráfico 6



Uma vez que compete às autoridades municipais organizar e controlar seus próprios serviços de polícia, o *Adequacy and Effectiveness* estabelece de forma clara e obrigatória (*mandatory*) que os chefes de polícia implementem normas e procedimentos profissionais sobre determinados assuntos. Vejamos alguns exemplos do que diz a regulação:

> *Art. 12 – Todo chefe de polícia deverá desenvolver e implementar procedimentos e processos para conduzir investigações criminais ou não sobre:*
>
> *(a) abuso físico e sexual de crianças;*
>
> *(d) violência doméstica;*
>
> *(i) homicídios e tentativas de homicídios;*
>
> *(l) pessoas perdidas.*

> *Art. 13 – Todo chefe de polícia deverá estabelecer processos e procedimentos a respeito de:*
>
> *(f) proteção e segurança de testemunhas;*
>
> *(h) revista de pessoas;*
>
> *(j) prisões;*
>
> *(l) controle e cuidado de prisioneiros.*

Ou seja, a autoridade de segurança pública da província de Ontário exige que as policiais municipais implantem normas de condutas sobre uma serie de assuntos. Entretanto, caberá aos municípios determinar o conteúdo destes procedimentos. Para se ter uma idéia, o *Ottawa Police Service* conta com mais de uma centena de normas de condutas e procedimentos policiais (*policies e guidelines*). Tais normas e procedimentos tratam dos mais variados assuntos como uso da força policial, violência doméstica, controle de tráfico, perseguições motorizadas e proteção à testemunha. Tradicionalmente os serviços de polícia de Ontário adotam as mesmas normas de condutas e procedimentos profissionais. Esta medida facilita o treinamento básico dos policiais cuja primeira parte é unificada, como veremos no próximo capítulo.

Capítulo 4

A Polícia e o Poder Discricionário

Nas últimas três décadas, um dos maiores desafios enfrentados por diversos departamentos de polícia foi melhorar o controle do poder discricionário dos seus agentes, principalmente os de mais baixa hierarquia. Até então, o policial era retratado como um mero agente do Estado encarregado de fazer com que os cidadãos cumprissem a lei. Prevalecia a idéia de que a polícia não dispunha de liberdade discricionária ou, pelo menos, não deveria possuí-la. Ao policial não competia fazer interpretações sobre a validade dos estatutos legais vigentes. Tampouco cabia à polícia decidir aplicar a lei ou não. Em geral a atividade de policiamento tem sido vista com uma aplicação técnica do sistema de justiça criminal.

Entretanto, desde a década de 60, os estudos têm revelado que a polícia não apenas aplica a lei, mas também a interpreta (Goldstein 1963; Skolnick 1962). Sabemos também que os policiais decidem quando e como a lei deverá ser empregada (Mingardi 1992; Kant de Lima 1995; Nascimento 2003). As Pesquisas têm demonstrado que outros fatores além da legislação criminal também influenciam profundamente as escolhas feitas pelos policiais, tais como idade, raça, classe social, etnia e religião (Ramos e Musumeci 2005). Esses estudos têm desafiado o mito do policial neutro realizando uma tarefa técnica.

Diferente das instituições militares, a instituições policiais conferem enorme discricionariedade aos policiais de nível mais baixo. Talvez por isso o modelo militar de controle e supervisão venha sendo tão criticado quando posto em uso nas polícias. Como

sabemos, o policial no seu dia-a-dia é forçado a tomar inúmeras decisões sobre quando e como sua autoridade poderá ser empregada. Não se trata de acabar com este poder discricionário, uma vez que isso seria impossível e tampouco desejável. Sem ele, não seria possível desempenhar as funções de polícia. Por outro lado, em alguns casos este poder pode perfeitamente ser limitado e estruturado.

O não reconhecimento desta liberdade de escolha tem gerado inúmeros problemas no interior das organizações policiais. De forma geral, esta situação tem forçado os policiais a agirem sem orientações claras sobre como proceder. Em alguns casos, eles exercem sua autoridade sem o respaldo da lei. Isso gera uma situação de enorme insegurança, tanto para a população quanto para a polícia (Muniz 1999). Casos de abuso de autoridade e de uso desnecessário da força são mais freqüentes quanto não existem normas que orientem e imponham limites à ação dos policiais.

Descobrindo o Poder Discricionário

Antes de limitar e estruturar o poder discricionário da polícia é necessário reconhecer a sua existência. Samuel Walker (1995), mostrou que no caso dos EUA este reconhecimento só aconteceu a partir da década de 60. E foi apenas nos meados dos anos 70 que alguns departamentos de polícia daquele país tomaram medidas visando limitá-lo e estruturá-lo. O mesmo pode ser dito com relação ao Canadá e a Inglaterra. Portanto, a discricionariedade policial é uma "descoberta" relativamente recente.

Segundo Walker, a discricionariedade policial foi "descoberta" no final da década de 60 através de uma pesquisa nacional conduzida pela *American Bar Foundation* sobre o sistema de justiça criminal. Os resultados da pesquisa evidenciaram o enorme grau de liberdade que os agentes do sistema criminal dispunham quando precisavam tomar suas decisões. Ficou evidente que as ações dos policiais, juízes, promotores e advogados públicos não se limitação ao texto da lei.

A partir daí, iniciou-se um longo e amplo debate sobre a conveniência e os problemas relacionados ao poder discricionário. Praticamente todos os estudiosos do sistema de justiça criminal passaram a reconhecer os efeitos perversos da discricionariedade. Desde então, a discussão sobre discricionariedade tem girado em torno das áreas onde é possível e necessário limitá-la, bem como sobre as formas mais adequadas de estruturá-lo.

As pressões para controlar o poder discricionário vêm de diversos lados. Há casos em que o poder judiciário desempenhou papel relevante na estruturação do poder discricionário. Nos EUA inúmeras decisões da suprema corte norte-americana têm afetado a atividade policial. Na maior parte, são decisões que dizem aos procedimentos adotados pela polícia do que propriamente à legislação criminal. Desde a década de 60, a corte federal tem tomado decisões sobre a constitucionalidade de determinadas práticas policiais, especialmente os interrogatórios.

Embora as decisões da suprema corte de justiça americana tenham servido para restringir o uso de interrogatórios nas investigações policiais, nem todas decisões judiciais têm conseguido mudar determinadas práticas policiais. Nos últimos anos, a justiça federal tem se manifestado sobre o uso de animais e instrumentos de alta tecnologia nas operações

de busca e apreensão. Como apontam Skolnick e Fyfe (1993), o efeito dessas decisões têm sido bastante variado, uma vez que não são muito claras a respeito de como a polícia deveria proceder. Na prática, as decisões judiciais sobre conduta policial só têm efeitos concretos quando os departamentos de polícias decidem reformular suas normas de condutas.

Outra fonte de pressão para que os departamentos de polícia passem a regular melhor as atividades dos seus membros vêm das autoridades políticas. Normalmente pressionados pela sociedade civil (movimentos sociais, ativistas políticos e organizações não-governamentais) os governos determinaram às polícias que estabelecessem normas de condutas para lidar com situações específicas. Esse foi, por exemplo, o caso da província de Ontário no Canadá. Lá, o governador, depois de intensa pressão do movimento feminista local, determinou a todos os departamentos de polícia sobre sua autoridade que estabelecessem diretrizes e normas de condutas que obrigassem a instauração de investigações policiais e processos judiciais nos casos de violência doméstica (*parttner assault*), mesmo quanto as vítimas decidem retirar as queixas.

Finalmente, as pressões para a criação de normas de condutas podem vir do interior das próprias polícias. Uma vez que tais normas servem também para proteger os policiais, posto que estabelecem orientações claras sobre como proceder, sua implantação tem sido uma reivindicação dos sindicatos de policiais. Foi o caso do Código de Deontologia da *Police Nationale* francesa. Sua criação resultou das pressões do sindicato de policiais daquela instituição.

Estruturar o poder discricionário da polícia significa definir as áreas e atividades que precisam de certa liberdade de ação, estabelecer seus limites e preparar os policiais

para exercê-lo da forma mais adequada possível aos anseios e necessidade da população (Goldstein 2003). A Estruturação do poder discricionário não é tarefa fácil, uma vez que não é possível estabelecer orientações sobre todas as atividades e situações que os policiais se deparam nas ruas. Na prática, somente algumas situações mais sensíveis têm sido objeto de atenção dos administradores de polícia.

Há inúmeras áreas onde os policiais exercem freqüentemente sua capacidade discricionária, a saber: a) na aplicação seletiva das leis; b) nas escolhas dos objetivos e prioridades para as políticas de segurança; c) na escolha dos métodos de intervenção e d) na escolha do estatuto legal a ser empregado. Para cada área, iniciativas vêm sendo tomadas a fim de limitar e estruturar as escolhas feitas pelos policias.

a) Aplicação Seletiva das Leis

A polícia é responsável por fazer cumprir todas as leis. Mas na realidade o policial freqüentemente tem que decidir se irá multar ou não um motorista apressado, prender ou não um marido violento, proibir ou não uma festa barulhenta, para citar apenas algumas poucas situações. Ou seja, o policial pode de fato decidir aplicar a lei ou não.

Essa é uma questão bastante delicada. Juízes e legisladores, via de regra, têm sido muito relutantes em aceitar a aplicação seletiva das leis por parte das polícias. Isso implicaria em conferir às polícias poderes políticos (legislativos e judiciários) muito mais amplos do que hoje vem sendo admitido. Na maior parte dos países, a tendência tem sido negar tais poderes aos policiais, embora na prática eles os possuam.

Na última década, alguns departamentos de polícias passaram a tratar a questão mais abertamente. Ao admitir isso, puderam discutir as melhores formas de estruturar e limitar esta discricionariedade. Na área de controle de trânsito, alguns departamentos de polícia passaram a admitir esta liberdade de ação dos policiais e ao invés de negá-la buscou-se melhor estruturá-la através da criação de diretrizes claras sobre o assunto. É o caso do *Toronto Police Service* (Canadá) e da Metropolitan Police (Reino Unido).

b) Escolha de Objetivos e Prioridades

As polícias são encarregadas de diversas funções, tais como patrulhamento ostensivo, investigação criminal, controle de manifestações, atendimentos a emergências, fiscalização, controle de trânsito etc. Comandantes e chefes de polícia podem, e freqüentemente o fazem, priorizar determinados objetivos em detrimentos de outros. Não raro privilegiam o atendimento a um tipo de problema ou a uma comunidade específica. Tais escolhas são condicionadas por aspectos políticos, sociais e culturais.

Esta talvez seja a área onde o poder discricionário da polícia é mais reconhecido. Além disso, é amplamente aceita a idéia de que tais escolhas dizem respeito às políticas de segurança pública adotadas em determinado lugar. São escolhas de natureza política e não técnicas e, portanto, devem ser tomadas por um corpo político. Nesse sentido, podemos identificar inúmeras iniciativas visando o estabelecimento de órgãos com responsabilidade sobre a elaboração das políticas públicas de segurança, bem como a ampliação da representatividade e da participação da população no seu processo decisório.

Nos países anglo-saxões (Canadá, EUA, Irlanda e Austrália), alguns departamentos de polícia têm implantado comitês de Polícia (*Police Boards)*, compostos por membros da sociedade civil, da sociedade política e das polícias. Juntamente com as polícias e os governos locais, tais comitês são encarregados de ditar as políticas de segurança pública. No Brasil, os secretários de segurança pública, nomeados pelos governadores eleitos, são os responsáveis por estas tarefas. Tanto no caso dos países anglo-saxões quanto do Brasil, tais órgãos têm encontrado dificuldades para se impor junto às polícias. Em alguns casos eles não controlam o orçamento dos departamentos de polícia, não possuem autoridade de fato sobre os chefes de polícia e tampouco possuem capacidade técnica para planejar, elaborar e implementar políticas de segurança.

Além destes órgãos podemos verificar o surgimento de conselhos comunitários de segurança. Normalmente estes conselhos são resultado da nova filosofia de policiamento comunitário e destinam-se a abrir espaços para os cidadãos participarem da elaboração das políticas de segurança a serem implantadas nas suas comunidades.

c) Escolhas dos Métodos de Intervenção

Os policiais precisam decidir sobre como intervir. Podem usar ou não a força que a lei lhes autoriza. Podem também aplicar uma multa ou cassar uma licença de funcionamento. Podem proibir o acesso a uma entrada ou broquear uma via. Enfim, os policiais dispõem de um número razoável de opções para exercerem a sua autoridade.

Entretanto, a forma como os policiais usam para intervir nas condutas dos indivíduos e rotinas das comunidades têm grande repercussão sobre a vida destas pessoas e

comunidades. Muitas vezes, embora autorizados pela lei, os policiais agem de forma violenta e arbitrária. Visando lidar com este problema, diversos departamentos de polícia passaram elaborar normas específicas para estruturar o uso da força policial.

Dado a alta repercussão e a gravidade do tema, em dezembro de 1979 a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a resolução 34/169 que prescrevia a adoção de Códigos de Condutas para todas as polícias do mundo. Além disso, foram estabelecidos padrões e normas de policiamento, conhecidos como *Padrões Internacionais de Direitos Humanos* (*International Human Rights Standards*). Para lidar especificamente com o uso da força, foi aprovado em 1990 os *Princípios Básicos Para Uso da Força e de Armas de Fogo Por Policiais*. De forma geral, estas resoluções da ONU enfatizam a idéia de que polícia é uma profissão e que toda profissão deve estabelecer seus próprios padrões de conduta (Das e Palmiotto 2002).

d) Escolha do Estatuto Legal a Ser Empregado

Não raro, o policial deve decidir sobre a aplicação de um dentre vários estatutos legais. Ele pode decidir aplicar uma lei municipal, estadual ou federal. O policial deve decidir se o incidente implica numa infração do código de posturas municipais ou num crime previsto no código penal. Bem como, pode enquadrar uma determinada ação como crime fiscal.

Para lidar com esta questão, alguns países estabeleceram competências distintas para suas agências de polícias. No Brasil, Argentina e EUA, por exemplo, existem polícias federais com competências exclusivas sobre determinados temas. A existência de diferentes

agências policiais num mesmo território pode gerar conflitos de competências. Há também países como o Canadá onde, em determinadas cidades, uma única polícia é encarregada de aplicar diferentes estatutos legais. Nestes casos, as polícias podem dispor sobre quanto aplicar um ou outro estatuto.

Nas duas situações, as autoridades políticas têm estabelecido normas claras quanto à competência e jurisdição das agências policiais. E quando não o fazem são fortemente pressionados pelas polícias a fazê-lo. Ou seja, está é uma área onde a discricionariedade policial é pouco incentivada.

Como Controlar o Poder Discricionário?

Quando a discricionariedade policial ganhou visibilidade, a idealização do policial com mero cumpridor da lei deixou de servir de justificativa da falta de atenção para este problema. A liberdade de ação dos policiais passou a ser bastante criticada. Algo precisaria ser feito para lidar com esta excessiva discricionariedade. Grosso modo, podemos identificar dois tipos de iniciativas propostas para lidar com o problema: a) buscou-se melhorar o nível de instrução e o processo de formação dos policiais e b) estabeleceu-se normas de condutas para orientar a atividade policial em situações especificas.

A demanda pela melhoria no nível instrução dos policiais surgiu no final da década de 60 em algumas cidades dos EUA. Relatórios de comissões governamentais, ativistas políticos e pesquisadores passaram a exigir que os departamentos de polícia modificassem

seus critérios de recrutamento, a fim de elevar o grau de escolaridade dos policiais. A idéia era que, uma vez que desempenham funções com alto grau de tomada de decisões, seria mais adequado contar com policiais altamente instruídos.

Entretanto, este tipo de demanda encontrou forte resistência entre os policiais mais antigos. Para eles, a educação universitária era insuficiente para habilitar os novatos ao exercício da função. De fato, os estudos posteriores mostraram que a educação universitária não necessariamente implica num padrão diferente de prática profissional (Lint 2004).

A partir dos anos 80, pode-se observar a tendência em alguns departamentos de polícia de incorporar na formação dos seus membros disciplinas de conteúdo mais humanista. Uma vez que os policiais desempenham inúmeras tarefas além das relacionadas à legislação criminal, a idéia era preparar melhor o policial para estas outras funções. Apesar dos esforços para adequar os currículos às inúmeras tarefas da polícia, verificou-se que a simples inclusão de disciplinas não habilitava os policiais a desempenharem satisfatoriamente suas funções. Era necessários apresentar-lhes um conjunto de conhecimentos, habilidades e capacidades mais próximas as suas atividades diárias. Ainda assim, não se sabe ao certo os efeitos destas mudanças sobre os julgamentos que os policiais fazem.

Outra iniciativa para lidar com a discricionariedade policial foi a criação de normas administrativas de condutas. Um dos autores mais influentes sobre o tema, Kenneth Davis (1971), argumenta que algum tipo de discricionariedade nas atividades do sistema de justiça criminal é inevitável. Para ele, o problema não reside na existência da discricionariedade, mas sim na falta de controle sobre ela. Uma vez limitada e estruturada, pode passar a ser algo positivo relacionado ao exercício da profissão de polícia. Finalmente,

Davis sustenta que a melhor forma de lidar com a discricionariedade é através da criação de normas administrativas destinadas a regular o exercício da atividade policial. Passados mais de trinta anos do lançamento do seu livro, suas conclusões de forma geral continuam válidas e bastante influentes.

A criação de normas administrativas permite um equilíbrio entre o que prescreve a legislação e o que realmente a polícia faz no seu dia-a-dia. Embora a legislação possa orientar algumas atividades da polícia, principalmente aquelas relacionadas ao controle da criminalidade, na prática há inúmeras questões não prescritas na lei que tem enorme repercussão no exercício da atividade policial. Pode-se dizer que a lei prescreve o que deve ser feito, mas não diz quase nada sobre quando e como fazer.

A ausência de normas administrativas reguladoras da atividade policial faz com que a distância entre a lei e a atividade cotidiana das polícias seja muito grande. Para cobrir esta lacuna, freqüentemente cobra-se dos policiais que usem o "bom senso" ao tomarem suas decisões. Nestes casos, que normalmente acontece é que o policial descobre, ao sair do seu treinamento básico, que muito pouco daquilo que lhe foi ensinado parece aplicar-se às situações que ele encontra no cotidiano da sua atividade. Em geral ele aprende informalmente com os colegas mais antigos uma série de conhecimentos e práticas a serem empregados no dia-a-dia.

Tais conhecimentos e práticas informais podem ser, às vezes, ilegais. Apesar disso, é apenas com eles que os policiais irão enfrentar os desafios da sua profissão. Estas práticas, quando não são ilegais, são de alguma forma úteis às polícias. Do contrário, a atividade de policiamento seria ainda mais caótica do que nos parece hoje. Mesmo que haja um grande esforço dos chefes de polícia estas práticas informais não deixarão de existir.

Portanto não se trata de acabar com as práticas informais, mas sim reconhecê-las para que possam abertamente ser submetidas à apreciação crítica da sociedade.

O desafio atual dos departamentos de polícia que já implantaram normas administrativas para regular algumas das atividades dos seus membros é evitar que estas normas tornem-se meras formalidades. Ou seja, evitar que a discricionariedade migre da aplicação da lei para o cumprimento das normas administrativas. Em muitos casos é exatamente isso que acontece, uma vez que a simples existência de uma norma não garante o seu cumprimento.

Uma norma é uma diretriz formal destinada a orientar condutas individuais. Para tal, ela precisa ser coercitiva e específica. Coercitiva porque necessita obrigar os membros da instituição a adequarem-se às condutas prescritas. Específica, uma vez que as normas genéricas possibilitam diferentes interpretações sobre o seu conteúdo, deixando de uniformizar as condutas individuais.

Uma vez que são internas à instituição, somente a adesão dos membros da polícia, principalmente dos mais graduados, à idéia de que as normas administrativas são importantes instrumentos de gestão das instituições policiais, poderá fazer com que elas não se tornem meras formalidades. Do contrário, o peso das práticas informais e a relutância dos policiais mais graduados poderá torná-las sem efeito.

Para que as normas administrativas limitem e estruturem de fato a discricionariedade policial, é necessário adequar o sistema de treinamento e de avaliação das condutas individuais. É preciso estabelecer um sistema de avaliação que faça os policiais mais responsáveis pelos seus atos. A estruturação do poder discricionário aumenta também a capacidade de controle dos administradores de polícia sobre o pessoal

operacional. Ou seja, facilita a supervisão da atividade policial. Além disso, a estruturação também permite a melhoria do treinamento policial. Este passa a ser mais específico, no qual os policial recebem orientações claras e objetivas sobre como proceder nas situações que encontrarão na prática da sua profissão.

As Normas de Uso da Força Letal (*New York Police Department*)

Boa parte das estratégias adotadas para controlar a atividade policial baseiam-se em mecanismos como códigos de conduta, manuais de treinamento, estrutura de prêmios e incentivos e sistema de supervisão. Uma dos mais bem sucedidas iniciativas nesse campo, foi a restrição ao uso da força letal por parte dos departamentos de polícias norte-americanos.

Embora o problema do uso de armas de fogo seja muito antigo, até o inicio da década de 70, quase nenhum departamento de polícia dos EUA possuía normas internas específicas para controlar o uso da força letal. Até então, a polícia podia usar a força letal para impedir a fuga de qualquer criminoso, independente se o crime envolvesse violência ou não. Uma vez que era permitido por lei, o uso da força letal era tolerado, e às vezes encorajado, pelos departamentos de polícia. No treinamento, os policiais recebiam muitas horas de aulas práticas de tiro ao alvo, mas nada lhes era dito ou ensinado sobre quando atirar. Na prática, os policiais possuíam ampla liberdade para disparar suas armas de fogo.

Foi no contexto dos movimentos dos direitos civis das décadas de 50 e 60 que alguns grupos começaram a pressionar as autoridades públicas para que impusessem maiores restrições ao uso da força letal. As pressões vinham das mais variadas fontes, tais como associações de advogados, universidades, além dos grupos e lideranças ligados ao movimento de direitos civis. Sustentava-se que só a eminente ameaça à vida, seja de um policial seja de outro cidadão, poderia justificar o uso da força letal. As polícias e grupos ligados a ela argumentavam que tais restrições impostas à atividade policial iriam diminuir a eficiência das polícias (Geller e Scott 1992).

O *NYPD* foi uns dos primeiros departamentos de polícia a adotar normas de conduta que limitassem o uso da força letal. Em 1972, sob a iniciativa do comissário de polícia Patrick Murphy, estabeleceu regras claras para restringir o uso de armas de fogo naquele departamento, dentro da filosofia de proteção à vida. As normas de conduta estabelecem cinco estágios gradativos para o uso da força, que dependendo das circunstâncias podem ser reduzidos. São eles: (1) Persuasão verbal; (2) uso de força física; (3) uso de armamento não letal, como *sprays* de pimenta; (4) uso de armas de impacto, como cacetetes e bastões elétricos e (5) uso de armas de fogo, que só podem ser utilizadas quando a vida de um policial ou de outra pessoa estiver em perigo.

As normas também estabelecem que lanternas, rádios, e revólveres não foram desenhados como armas de impacto, portanto não podem ser empregadas como tal em circunstâncias normais. Além disso, os regulamentos da polícia estabelecem que qualquer policial envolvido num incidente tem a obrigação de fazer valer tais normas de conduta, impedindo o abuso de força .

A partir dessas normas de conduta, foram redefinidas as técnicas de ação utilizadas pela polícia e os programas de treinamento. Foram também adquiridos armamentos não-letais como bastões elétricos e *sprays* de pimenta. Além disso, criou-se o *Firearms Discharge Review Board*, encarregado de investigar todos os incidentes policiais envolvendo disparo de armas. Murphy também passou a atribuir responsabilidade direta aos comandantes de distritos policiais pelos incidentes com armas de fogo, de forma que as restrições ao uso da força letal passaram a ser uma preocupação do departamento de polícia.

O controle do uso da força letal talvez seja o exemplo de sucesso mais evidente no que refere-se a estruturação da discricionariedade. Como mostra a tabela 1, o número de civis mortos pela polícia caiu de 93 em 1972 para 25 em 1980. A partir daí, a taxa média de civis mortos pela polícia tem se mantido nesse nível. A relação entre o número de civis mortos pela polícia e o total de homicídios também caiu significativamente, como aponta a figura 2. Em 1972, o número de pessoas mortas pela polícia de Nova Iorque representava 6,3% do total de homicídios ocorridos no mesmo ano. Em 1990 essa relação tinha diminuído para 1.9% do total de homicídios ocorridos na cidade.

Tabela 1

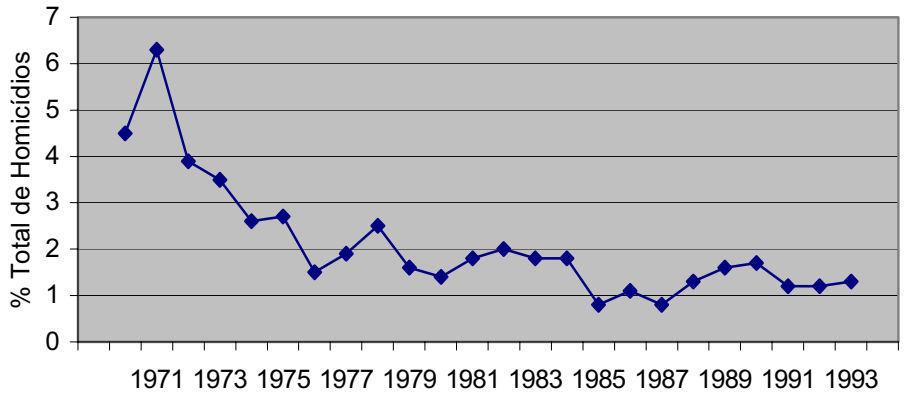
Uso da Força Letal em Nova Iorque
1970-1993

Ano	Civis Mortos	Civis Feridos	Policiais Mortos	Policiais Feridos	Homicídios	% Civis Mortos Homicídios
1970	50	212	6	46	1117	4,5
1971	93	221	11	47	1466	6,3
1972	66	145	5	40	1691	3,9
1973	58	118	6	50	1680	3,5
1974	41	80	4	32	1554	2,6
1975	44	87	6	23	1645	2,7
1976	25	79	0	11	1622	1,5
1977	30	88	3	20	1553	1,9
1978	37	78	5	19	1503	2,5
1979	28	80	4	17	1733	1,6
1980	25	101	6	15	1812	1,4
1981	33	91	3	22	1826	1,8
1982	33	87	2	15	1668	2,0
1983	29	63	1	11	1622	1,8
1984	26	48	3	22	1450	1,8
1985	11	47	0	12	1384	0,8
1986	18	38	2	18	1582	1,1
1987	14	36	1	12	1672	0,8
1988	24	46	5	17	1896	1,3
1989	30	61	6	22	1905	1,6
1990	39	72	0	17	2245	1,7
1991	27	81	2	17	2154	1,2
1992	24	66	1	12	1995	1,2
1993	25	61	1	26	1946	1,3

Fonte: Williian Geller e Michael Scott, *Deadly Force: What We know (Washington: Police Executive Reseach Forum, 1992); Paul Chevigny, Edge of the Knife* (New York: Free Press, 1995); FBI, *Uniform Crime Reports 2000* e NYPD, *Anual Reports*.

Figura 5.3

Proporção entre Civis Mortos pela Polícia e Total de Homicídios em Nova Iorque



Fontes: Geller e Scott, *Deadly Force: What We know (*Washington: Police Executive Research Forum, 1982), Chevigny, *Edge of The Knife* (New York: Free Press, 1995) e FBI, *Uniform Crime Reports, 2000*.

A redução no número de civis mortos pela polícia deveu-se a dois elementos-chaves da nova política para uso de armas de fogo. Um primeiro, de ordem substantiva, uma vez que normas de claras de conduta foram estabelecidas. Com isso foi possível adequar as técnicas de ação e o treinamento à política de proteção a vida, implantada por Murphy. O segundo elemento foi de ordem procedimental. Com a criação de mecanismos de supervisão e a responsabilização dos chefes imediatos foi possível tornar essas normas de conduta efetivas (Fyfe 1978).

Modelo de Uso da Força de Ontário (Ontário – Canadá)

Como vimos, as primeiras normas de conduta para uso de armas de fogo apareceram inicialmente nos EUA na década de 1970. Estas primeiras normas descreviam um processo rígido, linear e progressivo determinando, segundo o qual o policial deveria esgotar todos os esforços antes de aumentar o nível de força a ser empregado. Uma das queixas mais freqüentes relativas a este modelo de normas de conduta era que ele não refletia adequadamente a natureza dinâmica e complexa das situações potencialmente violentas.

Em 1999, a Associação dos Chefes de Polícia do Canadá (*Canadian Association of Chiefs of Police – CACP*) decidiu desenvolver um modelo nacional para o uso da força. Este modelo deveria ser dinâmico, capaz de ser utilizado no treinamento dos policiais e de fácil entendimento tanto dos policiais quanto da população. Deste modo, em abril do mesmo ano especialistas e instrutores das academias de polícia canadenses se reuniram na Academia de Polícia de Ontário (*Ontario Police College*) para elaborar o novo modelo. O resultado foi a criação do Modelo Nacional de Uso da Força (*National Use of Force Framaework*). Deste de então este modelo têm servido de base para todas as polícias canadenses.

Em 2004, a Associação dos Chefes de Polícia de Ontário (*Ontário Association of Chiefs of Police – OACP*) decidiu criar um modelo de uso da força específico para os departamentos de polícia daquela província baseado no modelo nacional. Foi então estabelecido o Modelo de Uso da Força de Ontário (*Ontario Use of Force Model - OUFM*) que apóia-se nos seguintes princípios: a) a responsabilidade primordial do policial é

preservar e proteger a vida; b) o objetivo primário do uso da força policial é garantir a segurança da população; c) a segurança do policial é essencial para a segurança da população; d) o *OUFM* não substituí a legislação vigente e e) o *OUFM* deve estar em conformidade com a legislação existente.

O OUFM é uma representação gráfica das situações potencialmente violentas (Fig. 2). Nele estão descritos vários círculos concêntricos. O primeiro, mais interior, intitula-se SITUAÇÃO (*SITUATION*). Ele contém os três fatores que o policial deve considerar em qualquer situação: avaliação (*assess*), plano (*plan*) e ação (*act*).

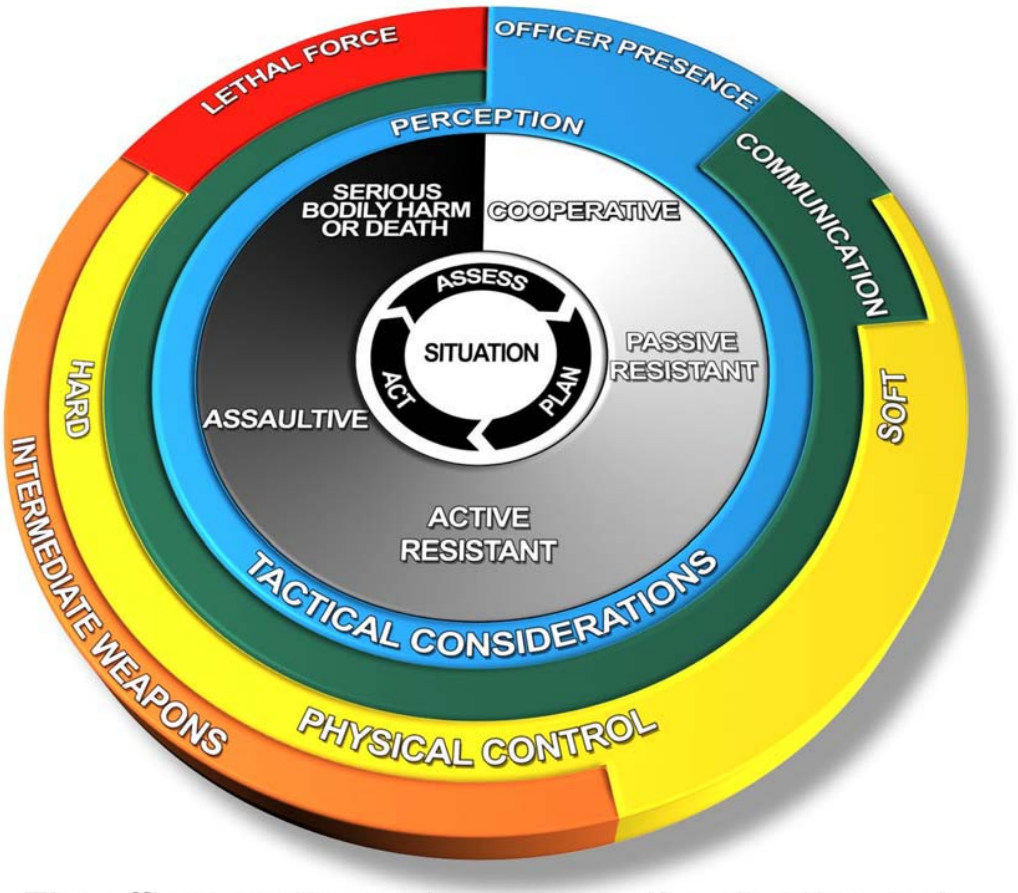
O segundo círculo, intermediário, contém as categorias de comportamento do sujeito suspeito. Esse comportamento pode ser classificado como cooperativo, resistência passiva, resistência ativa, agressivo e séria agressão corporal e de morte. Percepção e considerações táticas estão inter-relacionadas no próximo círculo. Os fatores situacionais e o comportamento do sujeito podem influir na ação do policial. Ou seja, sua percepção da situação condiciona suas considerações táticas.

Finalmente, o círculo mais externo representa as opções de uso da força que o policial dispõe. Ele pode empregar técnicas de controle físico (brandas ou duras), armamento intermediário (bastões ou sprays) e a arma de fogo. Além destas possibilidades, o policial pode ainda usar apenas usa presença física para intervir na situação, bem como fazer uso da comunicação.

Figura 2

ONTARIO USE OF FORCE MODEL

2004



The officer continuously assesses the situation and selects the most reasonable option relative to those circumstances as perceived at that point in time.

Como dissemos, o modelo é uma representação gráfica do processo de avaliação de uma situação. Esta avaliação envolve três dimensões: a) a situação; b) o comportamento do sujeito e c) a percepção e as considerações táticas do policial.

Existem inúmeros fatores que podem influir numa determinada situação potencialmente violenta. Segundo o *OUFM*, o policial deverá considerar as condições atmosféricas, o número de pessoas envolvidas, as habilidade do sujeito, o horário e a distância.

O comportamento do sujeito também deve ser muito bem avaliado. O modelo apresenta cinco diferentes categorias, variando do comportamento cooperativo à série agressão física. Há uma grande dificuldade em distinguir adequadamente estes diferentes comportamentos. Fundamentalmente isso dependerá da percepção do policial e da sua capacidade de julgamento. De acordo com esse modelo, boa parte do treinamento policial deve ser dedicada à realização desses julgamentos.

A percepção e as considerações táticas são dois fatores distintos que podem afetar a avaliação do policial. É possível que dois policiais diferentes, adequadamente treinados, avaliem de forma distinta uma mesma situação. Além da sua percepção sobre as condições que cercam a situação (clima, horário, número de pessoas envolvidas etc) e do seu julgamento a respeito do comportamento do sujeito, o policial também deve considerar suas opções táticas.

A força física do policial, o equipamento disponível, sua destreza no emprego de determinada técnica e a possibilidade de reforços são fatores que deve ser considerados. Além disso, o policial é incentivado a considerar a possibilidade de desescalar o uso da força. Ou seja, se a dinâmica da situação permitir, o policial deve considerar a possibilidade

de abandonar o emprego de técnicas de controle físico ou do armamento e passar a usar a comunicação para lidar com a situação.

A opção de desescalar o uso da força é uma das características distintivas deste modelo (Lint 1998). Nas antigas normas para uso da força prevalecia a noção de que o policial apenas respondia ao nível de ameaça sofrida. O policial poderia subir ou descer a escala de uso da força. Mas, uma vez dado o primeiro passo, ele não podia voltar atrás. Entretanto, estas normas não consideravam o fato do policial ser um agente ativo que interfere na dinâmica da situação. É exatamente por considerar a dinâmica da situação, que o modelo canadense pode encorajar a opção por desescalar o uso da força.

Além disso, o novo modelo também coloca o policial no centro da situação, reconhecendo sua capacidade de interpretar uma situação. Ao invés de ser treinado exclusivamente sobre como agir, se deve ou não deve atirar. Sob o novo modelo, o policial é treinado a interpretar o comportamento do sujeito e escolher a forma de intervenção mais adequada.

O treinamento do *OUFM* permite ao policial adquirir mais confiança em sua capacidade de julgamento, levando em consideração outros fatores como as condições atmosféricas e suas habilidades pessoais. Desta forma, torna mais explicita ainda a liberdade de ação que o policial dispõe para intervir numa dada situação potencialmente violenta.

Ao considerar a capacidade de interpretação do policial, suas habilidades e preferências, o *OUFM* permite estruturar melhor o poder discricionário da polícia nas situações de uso da força. Noutras palavras, o modelo não elimina o poder discricionário do

policial. Ao contrário, assume que essa liberdade de julgamento é fundamental para o exercício da sua profissão.

Esta é uma mudança considerável no que se refere ao uso da força policial. O que se verifica, é que a discricionariedade aos pouco foi sendo reconhecida e incorporada nas normas de conduta e nos modelos de treinamento. Nos últimos 40 anos, alguns departamentos de polícia passaram de uma situação de grande opacidade, na qual a discricionariedade do uso da força era sequer reconhecida, para uma situação que reconhece incentiva a liberdade de julgamento dos policiais.

Políticas de Prisão Obrigatória nos Casos de Violência Doméstica

Paralelo ao desenvolvimento das normas de conduta para uso da força, na década de 80 surgiram as primeiras políticas específicas para lidar com a questão da violência doméstica. A introdução destas políticas foi uma resposta às pressões dos grupos e organizações ligados ao movimento feminista norte-americano. Esses grupos identificaram a violência conjugal como um dos maiores problemas nas relações de gênero. Passaram então a criticar a postura do Estado, particularmente das polícias, com relação ao assunto (Fisch 1992). Para eles, as polícias tem sido relutantes em tratar os casos de violência domestica como crime previsto na legislação criminal. A polícia tampouco tem se preocupado em proporcionar um atendimento melhor nestas situações.

De fato, as pesquisas de vitimização feitas naquele país, mostram que pouco mais da metade dos incidentes de violência doméstica são relatados à polícia. Além disso, estes surveys mostraram que, em muitos casos, a polícia é a única instituição estatal a lidar com o problema. Os departamentos de polícia são, portanto, elementos-chave para lidar com a questão.

Até o final dos anos 70, havia um certo consenso entre os policiais dos EUA para evitar ao máximo a prisão de pessoas. À exceção dos casos de violência grave, os policiais eram incentivados a tentar resolver os conflitos através da mediação e de aconselhamento. Para isso, esperava-se que os departamentos supostamente promovessem treinamentos específicos para habilitar seus membros a utilizarem estas técnicas. Na prática não era isso que acontecia.

De forma geral, os policiais evitam realizar a prisão de suspeitos. Os procedimentos para prisão são muito trabalhosos, envolvendo o preenchimento de formulários, relatório e a instauração de inquéritos. Além disso, a prisão de uma pessoa sempre implica num risco de violência. Por estes motivos, os policiais evitam a prisão nos casos de "crimes menores", sendo esta mais freqüente nos crimes de roubos e assaltos à mão armada.

Pesquisas demonstraram que nos EUA, o recurso à prisão é ainda menos empregado nos casos de violência doméstica (Zorza 1992). Quanto mais íntimo for o relacionamento entre as partes, menor será a possibilidade de prisão. Policiais são menos propensos a proceder a prisão nos casos que envolvem pessoas casadas ou namorados do que nos conflitos entre estranhos.

Tradicionalmente, o problema tem sido definido como pertencente à esfera de relações privadas. Não caberia ao Estado intrometer-se nesse conflito. Além disso, alguns

policiais freqüentemente adotavam postura sexista, assumindo que a violência dos maridos contra as esposas não era crime. Para setores do movimento norte-americano, a não intervenção estatal nos casos de violência doméstica negava às mulheres o direito a proteção da sua saúde física e psíquica.

A partir da década de 80, inúmeros departamentos de polícia dos Estados Unidos e do Canadá passaram a tentar regular a discricionariedade dos policiais nos casos de violência doméstica.Via de regra, as novas políticas determinam de forma clara e objetiva que nos casos de violência doméstica, os policiais devem proceder à prisão do(a) agressor(a). Estas políticas ficaram conhecidas como "prisão obrigatória" (*madatory arrest*). A idéia era limitar ao máximo a discricionariedade policial nestes casos.

Após 20 anos de emprego deste tipo de política, novas pesquisas passaram a enfocar os efeitos destas políticas sobre as práticas cotidianas dos policiais. A questão central que se colocou era saber se de fato estas políticas haviam mudado as condutas policiais ou tinham se tornado mera formalidade. Analisando dados de centenas de departamentos de policia dos EUA, Carole Chaney e Grace Saltzstein (1998) verificaram que a resposta é dúbia. Em alguns departamentos, a política de prisão obrigatória de fato foi incorporada às práticas policiais. Noutros casos porém, as evidências mostram que não houve mudança significativas no comportamentos dos policiais no que diz respeito à violência doméstica. Muitos policiais continuam pensando que esta não é uma tarefa de polícia e tampouco se sentem incentivados a aderirem às novas políticas.

Comparando estas políticas de prisão obrigatória com as normas de condutas para uso da força, podemos identificar diferença importantes que nos ajudam a refletir melhor sobre o controle da discricionariedade policial. Primeiro, na sua grande maioria, as políticas

de prisão obrigatória não previam mecanismos de supervisão. Os policiais não são obrigados a reportarem situações de violência doméstica. A menos que haja investigação posterior sobre o incidente, os casos de violência doméstica são facilmente reportados como incidentes de manutenção da ordem, nos quais a prisão não é obrigatória.

Segundo, os casos de violência doméstica freqüentemente acontecem em ambientes privados, com pouca visibilidade. Muitas vezes, as únicas testemunhas do incidentes são as partes envolvidas e, às vezes, membros da família. Não registrar a ocorrência pode ser o resultado de um acordo entre polícia, agressor e agredido. Justamente o contrário do que pretendem tais políticas.

Finalmente, boa parte dos departamentos de polícia introduziu políticas específicas para violência doméstica por determinação dos prefeitos ou governadores aos quais estavam subordinados. Não houve um movimento interno de policiais incentivando a adesão às novas normas. Em alguns departamentos, tanto supervisores quanto subordinados não estavam convencidos da importância e validade destas políticas.

Portanto, não é muito difícil para um policial evitar registrar um caso de violência doméstica. Somado ao trabalho extra que este tipo de situação acarreta, é difícil pensar que sem o comprometimento dos policiais estas políticas possam mudar as condutas. O que se verificou em muitos departamentos de polícia dos EUA é que as políticas de prisão obrigatória viraram mera formalidade. A discricionariedade, nestes casos, migrou da legislação criminal para as normas administrativas. Talvez o maior problema encontrados nestas políticas foi a idéia de eliminar a discricionariedade.

Capítulo 5

Normas de Conduta, Treinamento e Avaliação

A existência de um código de deontologia não assegura que os valores profissionais sejam compartilhados por aqueles que o devem praticar, irrigando cotidianamente as ações da polícia. Nesse sentido, a deontologia deve ser integrada ao processo de formação dos agentes policiais, não como uma matéria a mais, mas como uma obrigação que se encarne na realidade cotidiana dos policiais. A eficácia do código é proporcional ao grau de adesão aos seus valores pelos agentes policiais.

Como vimos anteriormente, os códigos de deontologia estabelecem os princípios norteadores da atividade policial. Entretanto, há necessidade de criar um aparato administrativo de controle interno para fazer valer estes princípios na prática policial cotidiana. Enquanto o código de deontologia busca relacionar os valores e ideais de uma determinada ordem política e social aos ditames da profissão policial, o aparato administrativo procura transformar estes ditames à prática cotidiana.

Diferente de um sistema voltado exclusivamente para a punição dos desvios de conduta individual, este aparato administrativo visa fundamentalmente prevenir situações e riscos para a polícia e os cidadãos. Para tanto, procura reduzir os "espaços discricionários" de que gozam os policiais, bem como premiar aqueles profissionais que conduzam suas ações de acordo com os princípios indicados no código de deontologia. Portanto, a existência desse aparato administrativo de controle interno não implica no fim da violência policial, mas na redução das situações nas quais essa violência pode ocorrer. Basicamente,

este aparato policial é composto de três elementos: as normas de conduta, o treinamento e o sistema de supervisão e avaliação.

O exercício continuado da atividade policial possibilita a acumulação de conhecimentos que permitem a análise das situações nas quais a força deve ser empregada, bem como qual a melhor forma de usá-la, para a melhor proteção dos policiais e dos cidadãos. Tais conhecimentos podem ser incorporados ao trabalho cotidiano dos policiais. Para tal, precisam ser transformados em técnicas policiais contidas nos códigos de conduta. Isso permite que as condutas individuais sejam avaliadas não só com relação a sua legalidade, mas também do ponto de vista profissional. O estabelecimento de normas de conduta e seu correto cumprimento pressupõem a idéia de que as técnicas mais adequadas à segurança dos cidadãos e policiais estão sendo empregadas.

As normas de conduta não se prestam apenas a proteger os cidadãos da violência policial, servem também para salvaguardar os próprios policiais. Por se tratar de uma profissão de risco, com alto grau de imprevisibilidade, é imperativo que se estabeleça uma série de normas e procedimentos operacionais destinados a reduzir essas incertezas e proteger as vidas dos policiais.

A falta de normas de conduta apropriadas têm posto, desnecessariamente, em risco a vida dos policiais militares. Em comparação com outras grandes cidades americanas, a taxa de policiais mortos (por 10.000 policiais) é muito mais alta na cidade do Rio de Janeiro, onde a polícia não dispõe de normas claras para orientar a conduta dos policiais. Enquanto em Nova Iorque e Chicago, em 1986, essa taxa foi inferior a 1 caso, no Rio de Janeiro o índice alcançou 22/10.000 policiais. Do total de policiais mortos em serviço entre 1995 e

1997, mais de 80% eram cabos e soldados encarregados diretos pelas tarefas de policiamento (Muniz e Soares, 1998).

Inúmeros departamentos de polícia têm estabelecido normas internas de conduta. O objetivo dessa medida é restringir ao máximo a discricionariedade da atividade policial e adequar condutas aos princípios explicitados nos códigos de deontologia. Tais normas têm por finalidade disciplinar a atuação dos policiais em diversas situações, sobre as quais a legislação penal não é muito clara. Visam, portanto, estruturar a relação entre a polícia e a sociedade. Se o código de deontologia dita os princípios norteadores da ação, as normas de conduta mostram como agir. É a partir dessas normas de conduta que o treinamento é realizado, bem como o policial é avaliado. A seguir, comparamos o sistema de treinamento e avaliação da *Polícia Militar do Distrito Federal* e do *Ottawa Police Service*.

Treinamento

Diferente de outras áreas como medicina, engenharia e direito, não há um padrão para o treinamento e a formação dos policiais. Podemos encontrar os mais diversos tipos de formação e treinamento entre as polícias Européias, Norte-Americanas e Latino-Americanas. Entretanto, algumas tendências podem ser observadas.

Nas últimas décadas, pode-se verificar os esforços de alguns departamentos de polícia para elevar o nível de instruções dos seus policiais. Para mudar o padrão de recrutamento, diferentes fórmulas foram adotadas. Em alguns países europeus, buscou-se

integrar o treinamento policial ao sistema de ensino médio. Nestes casos, a formação policial envolve uma formação prévia, normalmente em cursos técnico-profissionalizantes, complementada pelo treinamento policial específico. Isso acontece na Alemanha, Suécia e nos Países Baixos.

Noutros lugares, as estratégias para mudar o padrão de recrutamento concentraram-se no aumento de exigências para o ingresso nas escolas e academias de polícia. Em alguns estados dos EUA, como nos estados de Michigan e da Califórnia, os candidatos devem realizar cursos específicos em alguns *colleges* e universidades para serem aceitos nas academias de polícia. No Texas, são necessárias pelo menos 400 horas de qualquer curso universitário para que o candidato possa ingressar nas academias de polícia.

Há ainda os países que transformaram suas academias em instituições de ensino superior. É o caso da França, onde existem diferentes níveis de ingresso para as carreiras da *Police Nationale*. Para o nível mais alto, o de oficial, é exigido dos candidatos a conclusão do ensino intermediário. O treinamento destes oficiais é realizado na academia de polícia, cujos cursos possuem equivalência com os cursos universitários.

Outra tendência que podemos observar na formação e treinamento dos policiais é a ampliação dos currículos das academias de polícia. Diversos departamentos de polícia nos EUA, Canadá e Europa passaram a incorporar no treinamento dos policiais disciplinas de caráter humanista, tais como: direitos humanos, relações étnicas, multiculturalismo, ética e deontologia. Em alguns casos, esta ampliação dos currículos foi seguida de políticas de recrutamento de minorias étnicas. A idéia era tornar as polícias mais representativas da diversidade étnica das suas sociedades.

De qualquer forma, a ampliação dos currículos não substituiu o treinamento policial específico. Ao contrário, tornou-se complementar. Em alguns países, o treinamento policial específico também sofreu transformações nas últimas décadas. Aos poucos, ele deixou de ser exclusivamente voltado para o ensino de noções gerais de direito penal e processual penal e passou a concentrar-se nas normas de condutas e técnicas policiais. Em meados da década de 80 surgiram programas específicos, voltados para o treinamento destas normas e técnicas, tais como o *Illinois Basic Law Enforcement Training* (*IBLET*), *Ohio Peace Officer Training* (*OPOT*) e o *Police Officer Standards and Training* (*POST*) (Bradford e Pynes, 2000).

Uma última tendência que podemos observar na formação dos policiais é o treinamento continuado. Alguns departamentos de polícia passaram a adotar sistemas de atualização do treinamento dos seus membros, uma vez que julgaram o treinamento básico ou inicial insuficiente para o desempenho das funções policiais. Desta forma, tornaram obrigatório a realização de treinamentos ao longo da carreira.

Em alguns lugares, a realização do treinamento continuado é de iniciativa do policial, que decide quando e qual o tipo de curso vai ser por ele assistido. Isso acontece, por exemplo, no *Calgary Police Department* do Canadá e no *Texas Department of Public Safety* dos EUA. Nestes casos, os policial deverá receber um número mínimo de horas de treinamento continuado por ano, 40 e 50 respectivamente (CPTE, 1992).

Noutros casos, o treinamento continuado é determinado pelo departamento de polícia que aponta quando e no que o policial deverá ser atualizado. É o caso da Polícia de de Edmonton, no Canadá. Lá foi estabelecido o *Descentralized Individual In-Service Training* (*DIIT*). Neste caso, o treinamento continuado é parte do sistema de treinamento da

polícia. De qualquer modo, a mais freqüente forma de treinamento continuado é o estabelecimento de cursos periódicos e o rodízio de policiais para assisti-los.

Polícia Militar do Distrito Federal

Existem várias formas de ingresso na *Polícia Militar do Distrito Federal*. As duas mais freqüentes são através da *Academia de Polícia Militar de Brasília* (*APMB*) e do *Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças* (*CFAP*). Da mesma forma que a polícia francesa, a *APB* forma os oficiais em seu curso superior reconhecido pelo Ministério da Educação. O *CFAP* forma as praças (soldados, cabos, sargentos e sub-tenentes) da polícia. Todas as praças devem cursar o Curso de Soldado Policial Militar.

Observa-se que, a partir da década de 90, houve um esforço da *PMDF* em ampliar o currículo dos seus cursos de formação, tanto na *APMB* quanto no *CFAP*. Atualmente, o curso de formação de oficiais tem duração de 3 anos, incluí quatro áreas de disciplinas: ensino acadêmico básico, ensino acadêmico profissional e ensino profissional específico e atividades complementares. Dentre outras, fazem parte do ensino acadêmico básico disciplinas como "ética e deontologia", "psicologia" e "relações públicas e humanas". O ensino acadêmico profissional envolve disciplinas de conteúdo jurídico, além de "criminalística" e "criminologia". O ensino profissional específico trata dos assuntos diretamente relacionados às atividades cotidianas da polícia. "Legislação e regulamentos", "policiamento ostensivo", "armamento, munição e tiro" são algumas das disciplinas desta área. Dentre as atividades complementares, constam 120 horas (40 por ano) de prática supervisionada na disciplina "exercício de polícia ostensivo". Para o policiamento

específico, no entanto, os manuais existentes são apenas obras de referência, sem força de lei.

Os esforços de ampliar o currículo da formação policial, incluindo disciplinas de conteúdos humanistas, não ocorreram apenas no Distrito Federal. Outros estados como Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Pará, por exemplo, também fizeram grandes mudanças nos seus programas de formação de praças e oficiais. Recentemente, o governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (*SENASP*), elaborou a *Matriz Curricular Nacional*. Esta matriz se propõe a ser um referencial nacional para a formação de policiais no Brasil. No currículo comum proposto pela matriz, constam disciplinas como "direitos humanos", "ética e cidadania" e "relações humanas".

Além das disciplinas de caráter genérico e humanista, a matriz curricular também prevê conteúdos sobre as *funções, técnicas e procedimentos em segurança pública*. Nesta área temática estão incluídas as seguintes disciplinas: "preservação e valorização da prova", "primeiros socorros" e "uso legal da força". Aqui, ao nosso ver, reside um dos principais problemas do treinamento policial. De forma geral, não há normas de conduta capazes de orientar claramente os policiais para o desempenho das suas funções, tampouco que especifiquem as técnicas e os procedimentos adequados para emprego nas atividades de segurança pública.

Como já afirmado, no Brasil, as Polícias Militares Estaduais possuem inúmeros regulamentos e manuais, muitos deles herdados das Forças Armadas, que tratam desde a administração financeira e orçamentária da instituição até o cerimonial das solenidades militares, passando pela capacitação e treinamento. Entretanto, no que diz respeito à

atividade de policiamento, são raras as normas destinadas a disciplinar as interações com a sociedade.

A *Polícia Militar do Distrito Federal* conta com poucas normas de condutas estabelecidas oficialmente e sistematizadas na forma de manuais de instrução. Elas tratam principalmente das atividades de controle de trânsito e sobre a utilização de determinados equipamentos. Atualmente, pode-se dizer que nenhum material utilizado no treinamento básico dos policiais no Distrito Federal pode ser caracterizado como norma de conduta para o "uso legal da força". As duas principais obras utilizadas nas instruções sobre policiamento ostensivo são o *Manual de Policiamento Ostensivo e o Manual Básico de Policiamento.*

Tais manuais, não estabelecem procedimentos e condutas a serem adotadas nas atividades cotidianas de policiamento que envolvam o uso legal da força. Trazem extensas descrições sobre o que vem a ser policiamento ostensivo, suas modalidades e especificidades. Deste modo, pouco servem para orientar e limitar o uso da autoridade policial. Assim, os princípios, responsabilidades, direitos e obrigações, descritos nos códigos de deontologia tornam-se apenas "boas intenções", pois não se apoiam em outros manuais que permitam a sua operacionalização.

A escassez de normas de conduta e a sua omissão com relação às técnicas e procedimentos tornam o treinamento pouco útil para controlar a atividade policial. Afinal de contas só é possível treinar alguém se sabemos previamente como esperarmos que ele proceda. Do contrário, o treinamento policial específico fica restrito às aulas de tiro, ordem unida, treinamento físico e legislação penal, como na maioria das polícias militares

brasileiras. Nesses casos, pouca ênfase é dada às situações de contato entre policiais e cidadãos.

Sem o estabelecimento de normas claras de conduta, não é possível adequar as técnicas de ação e o treinamento aos princípios previstos no código de deontologia. O treinamento policial é mais do que a simples transmissão de habilidades específicas. Nele também são transmitidos os valores e princípios contidos no código de deontologia. Esta ausência de normas de conduta tem sido objeto de preocupação de policiais e especialistas. Visando preencher esta lacuna, nos últimos anos algumas polícias brasileiras vêm tentando elaborar normas de conduta para determinadas situações do policiamento cotidiano. É o caso das Polícias Militares de São Paulo e Minas Gerais que estabeleceram alguns *Procedimentos Operacionais Padrão* (*POP's*). Entretanto, o processo ainda é bastante incipiente, sem uma clara articulação entre estas normas e os códigos de deontologia.

Ottawa Police Service

De modo semelhante a alguns países europeus, no Canadá, a formação policial é bastante integrada ao sistema educacional daquele país. Os candidatos à carreira policial devem obrigatoriamente ter completado com êxito pelo menos quatro anos do ensino secundário ou equivalente. Muitos dos policiais do *Ottawa Police Service* freqüentaram algum dos cursos técnico-profissionais oferecidos pelos *colleges* canadenses.

Na província de Ontário, processo de seleção e parte do treinamento dos policiais é responsabilidade da *Ontario Association of Chiefs of Police*. A *OACP* é a associação profissional autorizada a emitir o certificado necessário para contratação de policiais. Para

receber o certificado, os candidatos deverão completar as quatro fases do processo de seleção.

Após ser aprovado nas primeiras etapas do processo de seleção, compostas de teste escrito, entrevistas e investigação sobre seu passado, o candidato é enviado ao *Ontario Police College*. Lá ele irá freqüentar durante 12 semanas o Treinamento Policial Básico (*Basic Constable Training*). Neste período, os candidatos freqüentam as seguintes disciplinas: anti-racismo, policiamento comunitário, táticas defensivas, violência doméstica, exercícios militares, ética, legislação federal e provincial, treinamento físico, armas de fogo, operações com veículos, comunicações e uso da força.

Todos os serviços de polícia da província de Ontário realizam o treinamento básico dos seus policiais no *Ontario Police College* (*OPC*). Entretanto, algumas polícias optam por realizar outras etapas de treinamento por sua própria conta. É o caso do *Ottawa Police Service*. Além do curso realizado no *OPC*, a formação dos policiais de Ottawa acontece também no *Professional Development Centre* (*PDC*), responsável por mais 21 semanas de treinamento. Ao todo a formação básica do policial de Ottawa dura 33 semanas.

Tanto no *Ontario Police College* quanto no *Professional Development Centre*, a instrução dos policiais é centrada nos manuais e normas de conduta policial. A instrução de uso da força, por exemplo, é centrada na aplicação do *Ontario Use of Force Model*, descrito no capítulo 4. Este tipo de treinamento não é realizado apenas na formação inicial dos policiais. Anualmente, todos os policiais são obrigados a passar durante uma semana pelo treinamento sobre o uso da força.

Avaliação

Além das normas de conduta e do treinamento, a existência de um sistema de supervisão e avaliação interna (monitoramento) é fundamental para o controle da atividade policial. Atitudes e procedimentos que contrariem as normas de conduta podem e devem ser punidos administrativamente e, para tal, devem ser avaliadas e supervisionadas a partir desses critérios.

A introdução do Código de Deontologia na Polícia Nacional francesa trouxe também profundas implicações para os seus mecanismos de controle interno. Para fazer valer as prescrições do Código de deontologia foi criado o *Bureau des Affaires Disciplinaires*. Esse conselho disciplinar visa garantir os padrões de conduta esperado de um policial. Em 1995, foi criada a comissão de recursos do Conselho Superior Disciplinar da Função Pública do Estado, possibilitando aos policiais punidos pelo *Bureau des Affaires Disciplinaires* recorrem de suas decisões (Charmoillaux, 1996).

Policia Militar do Distrito Federal

No Distrito Federal, ainda não há um sistema voltado exclusivamente para lidar com os desvios de conduta dos policiais. Não há órgãos com responsabilidade específica sobre o tema. A Corregedoria da Polícia Militar do Distrito Federal é o órgão encarregado de coordenar e avaliar as sindicâncias e os inquéritos sobre os desvios de conduta profissionais cometidos por policiais. Entretanto, não há nenhum órgão específico responsável pela

apuração e investigação das denúncias de desvio de conduta policial. Também não há regras claras de como a polícia deverá proceder.

Tampouco há um órgão encarregado de receber as denúncias e queixas da comunidade. As denúncias de desvio de conduta policial e as reclamações dos serviços prestados pela Polícia Militar do Distrito Federal podem ser feitas de várias formas, dentre elas: nas ouvidorias de polícia, na delegacia de polícia judiciária militar, nas delegacias de polícia civil. A mídia também é um importante veículo de denúncias e reclamações.

Uma vez recebida, a denuncia poderá ser encaminhada ao comandante da unidade dos policiais envolvidos no incidente. Ele poderá, de acordo com o julgamento da gravidade dos fatos denunciados, determinar a abertura de uma sindicância ou a instauração de um inquérito policial. Pode ocorrer também que a denúncia seja investigada pela própria corregedoria que para isso conta com uma equipe própria.

Em qualquer dos casos, os procedimentos legais adequados para tratar as denúncias são as sindicâncias e os inquéritos policiais. A sindicância é um procedimento interno da polícia, de rito e complexidade mais simples.

Já os inquéritos policiais são mais complexos e devem obrigatoriamente ser encaminhados ao ministério público que poderá: a) arquivá-lo; b) arquivá-lo com indicação de transgressão disciplinar; c) denunciar os indiciados pelos crimes cometidos ou d) declinar da competência para tratar do assunto.

Uma vez concluídos, tanto as sindicâncias quanto os inquéritos deverão ser encaminhados à corregedoria para a correição dos procedimentos. Para isso, a corregedoria conta com duas seções: a *Seção de Procedimentos Judiciais* (*SPJ*) e a *Seção de*

Procedimentos Administrativos (*SPA*). Compete a *SPJ*, receber, realizar a correição e encaminhar ao Ministério Público todos os inquéritos policiais instaurados na PMDF. Cabe também a *SPA*, receber, revisar e arquivar todas a sindicâncias e memorandos acusatórios realizados na instituição.

A revisão e correição das sindicâncias e inquéritos tratam dos aspectos jurídico-formais dos processos e das conclusões das investigações. Os aspetos jurídico-formais deverão estar de acordo com o que prescreve os Códigos de Processo Penal e de Processo Penal Militar. Já as conclusões das investigações deverão estar fundamentadas pela legislação existente, bem como pelas normas administrativas em vigor. De modo geral, são três os principais instrumentos utilizados pela corregedoria para avaliar as condutas dos policiais, além do código penal: o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar; o Estatuto da *PMDF* e o Código de Ética Profissional.[10]

A ausência de normas de conduta nas polícias brasileiras tem acarretado problemas também na supervisão e avaliação dos policiais. Como vimos anteriormente, nem o *Estatuto da PMDF* nem o *Código de Ética Profissional* estabelecem orientações claras para as condutas dos policiais. Tampouco o *Regimento Disciplinar da Polícia Militar* pode ser considerado instrumento adequado para impor os valores profissionais da polícia.

Muitas polícias militares estaduais utilizam sistemas de supervisão e avaliação das Forças Armadas. É o caso da Polícia Militar do Distrito Federal que possuí o *Regulamento Disciplinar da Polícia Militar* (*RDPM*). Cópia do regulamento disciplinar do exército, o *RDPM* lista uma série de normas de condutas e estabelece critérios através dos quais os policiais serão avaliados. Nele estão descritos 125 tipos de transgressões disciplinares

[10] Entrevista com o Tenente Coronel Roberto, Corregedor-Adjunto.

destinadas a nortear o cotidiano dos policiais (Muniz, 1999). Entretanto, sua ênfase recaí sobre a disciplina interna da corporação e não sobre o trato do policial com o público. Cerca de 56% das transgressões listadas trata da conduta dos policiais dentro da corporação, tais como andar mal fardado, chegar atrasado a uma formatura e deixar de cumprir ordens. Outros 21% das transgressões referem-se a vida social do policial como portar-se sem compostura em público, contrair dívidas, embriaguez e descortesia. Apenas 23% das transgressões dizem respeito à atividade de policiamento propriamente dita. Ou seja, o *RDPM* busca reforçar a disciplina e a hierarquia da instituição e pouco serve para regular a conduta nas atividades de policiamento.

Essa debilidade das normas de condutas de policiamento e o excesso de regulamentações sobre hierarquia e disciplina geram situações contraditórias. Como o policial será avaliado pelas normas ditadas pelo *RDPM* e não por sua atitude com relação à população, freqüentemente "bons" policiais (do ponto de vista da hierarquia e disciplina) são flagrados em cenas de abuso de autoridade e violência contra cidadãos.

Ottawa Police Service

O *Police Services Act* (1990) estabelece que cada departamento de polícia da província de Ontário implemente um sistema para lidar de forma adequada com as reclamações (*complaints*) feitas pela comunidade. A fim de cumprir com esta exigência o *Ottawa Police Service* implementou a *Professional Standards Section* (*PSS*) com a tarefa de promover a resolução destas reclamações com base nos padrões profissionais de conduta policial. Cabe a esta unidade policial investigar as reclamações, investigar todos os incidentes que envolvam disparo de arma de fogo, conduzir investigações paralelas e

sugerir recomendações, com base nas reclamações recebidas, sobre mudanças no treinamento e nas normas de conduta em uso na polícia.

Além desta unidade, existe a *Ontario Civilian Commission on Police Services* (*OCCPS*). Esta comissão é o órgão de controle externo destinado a supervisionar as atividades de todos os serviços de polícia de Ontário. Além de investigar algumas denúncias de desvio de conduta policial, a *OCCPS* funciona também como uma instância quase judicial, servindo de corte de apelação das decisões disciplinares adotadas pelos serviços de polícia. Além dela, tanto os membros da comunidade quanto os policiais podem recorrer aos tribunais judiciais.

Existem dois tipos de reclamações: sobre os serviços e políticas implementados pelos departamentos de polícia e sobre a conduta profissional dos policiais. De forma geral, as reclamações são feitas diretamente ao *Ottawa Police Service*, através do seu serviço de queixas e reclamações. Uma vez recebida a reclamação, o chefe de polícia tem 30 dias para decidir como irá tratá-la. Ele pode recusá-la por que foi feita fora do prazo legal (até seis meses da data do incidente), ou porque se trata de uma reclamação sobre serviço que não é da competência da polícia ou ainda porque o policial acusado de desvio de conduta não pertence ao *OPS*. O Chefe de polícia também pode recusar uma reclamação por julgá-la frívola ou de má-fé. Em qualquer destas circunstâncias, o(a) reclamante pode apelar a *OCCPS*.

Uma vez aceita uma reclamação, é instaurada investigação para avaliar as circunstâncias do incidente. Para isso, é designada uma equipe de investigadores da *Professional Standards Section* para investigar o caso. Após a investigação, a *PSS* poderá recomendar ao chefe de polícia:

a) buscar um acordo informal entre o(a) reclamante e o policial acusado (o *Police Services Act* sugere que as reclamações sejam resolvidas desta forma, à princípio);

b) desconsiderar a reclamação por ser improcedente;

c) impor pena disciplinar sem necessidade de audiência com o policial acusado, uma vez que não se trata de sério desvio de conduta profissional e

d) impor pena disciplinar após audiência com o policial acusado, uma vez que se trata de sério desvio de conduta profissional.

Dependendo da gravidade do caso, o chefe de polícia pode encaminhar o policial para tratamento específico ou para realizar novamente determinado tipo de treinamento. Ou pode ainda punir o policial com multa, suspensão ou repreensão. Nos casos mais graves, o chefe de polícia pode determinar a demissão ou remoção do policial acusado de desvio de conduta profissional. Qualquer que seja o tipo de punição disciplinar, ela será incorporada nos registros pessoais do policial e terá impacto sobre sua carreira.

Nos casos mais graves, é necessária a instalação de audiências pública (*Public Hearing*). Um policial, de posto igual ou superior ao do acusado, é designado para desempenhar o papel de promotor e apresentar as provas. Um outro policial, de posto superior é designado para a função de juiz.

Em qualquer dos casos, uma acusação de desvio de conduta só poderá ser aceita se houver provas claras e convincentes sobre os fatos denunciados e se fizer referência a um estatuto legal ou administrativo infligido pelo policial acusado. As normas de condutas e orientações administrativas desempenham um papel mito importante nestes processos. Geralmente são elas que servem de suporte legal para a avaliação da conduta profissional

dos policiais. A utilização destas normas administrativas na avaliação das condutas policiais fica evidenciada na leitura das decisões da *Ontario Civilian Commission on Police Services*.

Em novembro de 1999, o policial L. Turgeon foi punido com 10 dias de suspensão por uso desnecessário da força.[11] O policial foi acusado de agredir e ameaçar um jovem que dirigia irregularmente um veículo roubado. De acordo com a decisão da *OCCPS*, o policial infringiu a seção (1) (G) (i) do código de conduta policial (O. Reg. 927). Embora a prisão do jovem tenha sido legal, o policial não conseguiu justificar adequadamente os procedimentos que adotou naquele incidente.

Como vimos anteriormente, de acordo com o modelo de uso da força em uso na província de Ontário, o policial possui discricionariedade nas suas ações, desde que justifique suas opções. Para avaliar a conduta deste policial convocou o Sargento Rick Keindel, instrutor do *Ontario Police College*, para atuar como especialista.[12] Às vezes, compete a estes profissionais avaliar se as condutas adotadas pelos policiais foram adequadas segundo as normas administrativas existentes. Nestes casos, a avaliação das condutas profissionais é realizada por um especialista da profissão.

As normas administrativas de conduta não servem apenas para proteger os direitos dos cidadãos. Eles protegem também os policiais quando lhes transmitem orientações claras de como proceder. Em março de 2003, o policial Wendy Blomfield foi inocentado da acusação de ter negligenciado os procedimentos administrativos relativos aos casos de violência doméstica. De acordo com a decisão da *OCCPS*, o policial seguiu adequadamente

[11] *OCCPS, Sumary of Decision* nr. 99/06 (disponível em 15/11/05 no sítio http://www.occps.ca/search_disciplinary.asp).
[12] Entrevista com o Sargento Rick Keindel em 13/10/2005.

o que prescreve as Seções 2 (1) (C) (i) e (ii) das normas sobre violência doméstica (*partner assault*, O. Reg. 123/98).

Capítulo 6

Comparando Representações Sociais: Brasil e Canadá

Como já assinalado na introdução deste relatório, a reflexão sobre a utilização de Códigos de Deontologia e Normas de Conduta, considerados para os objetivos da pesquisa como conteúdos orientadores da atuação prática dos policiais militares e das formas através das quais tal prática é avaliada, foi complementada por entrevistas com atores chaves em diferentes instâncias das polícias. Buscou-se aprofundar a compreensão sobre estes atores, seus conflitos, tensões e lógicas de estabelecimento e produção de consensos enquanto parte do processo de elaboração de normas de conduta. As entrevistas foram realizadas no Brasil (Distrito Federal) e no Canadá (Ottawa) com policiais dos seguintes setores:

a) direção de ensino - instância encarregada, em tese, do planejamento, elaboração e difusão das normas utilizadas no policiamento;

b) formação/ treinamento – instância responsável pela implantação (ensino) das normas, no contexto dos cursos de formação de oficiais e praças;

c) avaliação – instância que detém a atribuição de, no âmbito interno, averiguar e punir desvios de conduta.

No Distrito Federal foram ouvidos dirigentes, instrutores e alunos da Academia de Polícia e do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, oficiais da Divisão de Ensino e da Corregedoria de Polícia Militar. Em Ottawa, foram entrevistados policiais da *Professional Standards Unit*, da *Policy Development Unit* e do *Professional Development Centre*.

Visando preservar o anonimato que a metodologia empregada requer, não identificamos os entrevistados pelo nome ou função. As respostas (depoimentos) foram identificadas por números. Como cada entrevistado respondeu a mais de uma questão, o número constante no início de cada depoimento não corresponde ao total de entrevistas realizadas.

Os conteúdos das respostas apontam para situações de convergência acentuada em relação a alguns dos tópicos tratados, assim como indicam se não divergências, pelo menos concepções bastante diferenciadas no tratamento de questões centrais face à atuação do policial em sua relação com a sociedade.

Dentre as principais distinções estão as que dizem respeito às concepções acerca da diferença entre violência policial e uso da força; também naquelas relacionadas à discricionariedade, embora neste segundo aspecto as convergências ainda sejam maiores do que as divergências, conforme se pode depreender das representações sociais dos policiais ouvidos.

Distinguindo violência policial de uso da força

No contexto brasileiro, mais do que a clara distinção entre as duas situações, boa parte dos depoimentos, insiste, por um lado, na necessidade de incrementar a educação e o treinamento como forma de evitar a violência policial; por outro, ressalta a enorme dificuldade em traduzir para a atividade prática os princípios de cunho mais teórico que, de

modo um tanto fragmentado, estão disponíveis, seja em manuais de procedimentos operacionais, seja através da cultura oral, como atestam alguns depoimentos abaixo.

Em Ottawa a ênfase repousa, sobretudo, na possibilidade de o policial justificar seus atos, apoiado em leis ou códigos aos quais a ação empreendida é referida. A ação que pode ser assim justificada não é percebida como violência policial.

Vejamos como os entrevistados definem e delimitam as distinções entre força física e violência policial:

1) Bom, eu vou tentar explicar pra senhora de uma maneira prática. Assalto; o policial está na rua se deparando com esse assalto. Ele vai prender o marginal, o delinqüente, né? Esse marginal esboça uma reação. Tudo o que a gente fizer pra conter esse elemento, seja aplicar uma chave-de-braço pra imobilizá-lo, seja jogá-lo contra o chão pra ter um maior controle dele, e mesmo obstar que ele se lesione, e algemá-lo, efetivamente deixá-lo numa situação de incapacitação de agredir alguém ou de ele se auto-lesionar, mesmo que isso aos olhos {de alguns} seja uma coisa agressiva. Por exemplo, se o cidadão tiver batendo, e os outros dois tentando segurá-lo, ainda mais com a farda da polícia militar. É uma cena difícil de se ver e achar normal, né? Então, até esse limite, algemou e conseguir incapacitar, isso é uso da força, se usou a força. A partir daí, cidadão imobilizado, incapacitado, um tapa que se dê, um empurrão, aí já é abuso, já é violência policial.... Agora cidadão na parede, aí já começa a perguntar, tocar em órgãos genitais, o chute na canela para que ele abra as pernas. Isso é violência policial, né? Então, é o estou tentando explicar pra senhora fora das linhas das respostas que a senhora já tenha ouvido: 'Até onde a lei assegura é uso da força, depois...' Não, é tudo que ocorre na prática.

2) A violência, como o nome já diz, é justamente quando ocorre o excesso da força bruta, o que atua de má-fé no intuito de estabelecer a ordem, mas que como ela ocorre em excesso ou desvio da força legal e extrapola os limites e acaba, trazendo e violando os direitos individuais ou prejudicando um bem ou serviço, que poderia até sendo melhor atendido, que às vezes com atuação da polícia acaba prejudicando o oferecimento correto desse serviço à comunidade, no meu ponto de vista. O uso da força legítima que a gente sempre comenta é o policial atuar sempre dentro dos meios moderados e quando ele se situar com a situação, antes de ele agir efetivamente, que ele busque ver quais são os meios que estão ali envolvidos. Então, ele analisando quais as potenciais garantias que lhe pode afetar, ele tem que ser rápido no planejamento, na coordenação e esclarecer toda a tropa que está ali que determinadas garantias do cidadão não podem ser nunca violadas, como a integridade física, a idoneidade moral, o domicílio, que são questões mais jurídicas e, mesmo que morais, né? Que a gente pode usar a força, mas sempre assim num caso mais extremo e de forma proporcional. A proporcionalidade e, digamos assim a adequação daquela força ao conflito real. Então, o uso moderado pra mim é mais nesse sentido.

3) Bem, uso da força legítima eu enquadraria como uma força que a partir do momento que você está incumbido de um cargo público, e esse cargo público é possibilitado, colocado a seu dispor pelo Estado e o Estado é legitimado pela sociedade. Então, creio eu, que as ações da polícia são teoricamente, e devem ser,

legitimadas tanto pela sociedade quanto pelo Estado, enfim, né? E violência policial, não só policial, mas também qualquer tipo de violência, eu enquadraria a violência em si, como uma afronta às normas, às regras estabelecidas pela sociedade. E no caso da violência policial, simplesmente a violência feita pelo policial. Mais gravosa, mais onerosa para a sociedade por esse policial estar lá num cargo, em que é legitimado já pela sociedade, em que ele deveria estar defendo a sociedade ou fazendo com que nessa sociedade não ocorressem desvios de regras também criados pelo Estado, também já legitimados pela sociedade.

4) (...) No limite é cumprir o dever dele, da obrigação profissional dele e sem passar pro outro lado, que é o lado do criminoso. Porque a agressão por menor que ela seja é o limite de policiamento, para mim. Então, quando passa a cometer um risco, deixa de estar sendo o policial ou profissional de segurança pública naquele momento, né? Isso aí varia muito de situação, às vezes o fato de algemar alguém de maneira mais apertada só pra provocar uma dor ali, já poderia ser considerado uma agressão leve. Mas, às vezes você tem que algemar pra conter uma agressão. Então, o limite objetivo é muito tênue. Mas, no meu conceito, quando ele passa conter um crime seria o limite.

Percebe-se nestes depoimentos um misto de afirmações calcadas no bom senso, de busca de definições extraídas de situações concretas - através de exemplos e de raciocínios circulares do tipo 'até onde a lei assegura é uso da força", configurando a tautologia que algumas vezes preside a argumentação. É possível perceber que, na maioria das situações

do dia-a-dia, cabe ao policial decidir o quanto de força física ele vai investir, antes ou depois da imobilização, com ou sem testemunhas, em situação de risco, ou não. Se pelo menos a autonomia presente neste contexto empírico fosse sistematizada em normas, a regulamentação e a padronização talvez encontrassem espaço para se impor. Idéias como as de proporcionalidade e adequação surgem com freqüência nas entrevistas, assinalando que daí se poderia extrair padronizações de conduta. O ordenamento sistematizado através de situações problemas pode ser um caminho frutífero já que incorpora a experiência, um saber prático do qual se poderia, certamente, retirar procedimentos concretos de atuação. Sem isso, se mantém a proliferação de formas múltiplas de ação, as quais, ainda que centradas na experiência não chegam a se traduzir em processos estruturantes de uma prática profissional.

Mesmo quando se insiste na questão da legalidade como um divisor de águas entre violência policial e uso da força legítima, a afirmação não se faz acompanhar da referência a um ordenamento específico direcionado ao tema, produzido pela corporação. Ao contrário, o mais longe que vão os informantes nesta direção é a referência à legislação federal, a qual necessariamente tem que ser referência para qualquer cidadão, militar ou civil. Gostaria de insistir em um aspecto: não se está afirmando que não exista nenhuma norma ou manual prático de conduta mas sim que eles, quando existem, não têm, na maioria das vezes estatuto de lei (são, no mais das vezes, obras de referência) nem são orientadores na/ da prática policial. Nas entrevistas realizadas, não se conseguiu, de imediato, acesso a estes manuais, o que se coloca como um sinalizador a apontar que eles não acompanham o policial em seu trabalho diário.

A dificuldade na articulação entre a teoria e a empiria não passa desapercebida aos que estão atuando na área de formação do policial, como aponta um dos instrutores ao delimitar a distinção entre violência policial e uso da força. Sobretudo, percebe-se a dificuldade em mudar a cultura institucional que, até há bem pouco tempo, defendia precisamente como valor o que hoje tende a ser percebido como violência. Este '*gap'ou* defasagem geracional é, sem, dúvida uma variável que vale a pena explorar, pois ela está na raiz de algumas dificuldades em mudar a cultura institucional- de um policiamento centrado na repressão para os modelos mais atuais de policiamento, centrados na prevenção.

A dimensão organizacional das corporações policiais é, em meu modo de ver, um *locus* privilegiado para se perceber o quanto a violência, representada enquanto categoria organizadora das relações sociais e portadora de sentido para a ação, informa a filosofia e o modelo de atuação policial, para as gerações que antecederam os jovens policiais que começam a assumir alguma posição de comando. Neste sentido, é interessante relembrar, a título de exemplo, resultados de depoimentos recolhidos em uma pesquisa realizada anteriormente nos quais dirigentes policiais insistem no caráter reativo da ação policial, contrapondo a ele uma forma de atuação que seria pró-ativa, uma outra linguagem para dizer o mesmo, a lógica da repressão e não a da prevenção predominaria enquanto *modus operandi* da segurança pública como um todo, com sinais de busca recente de mudança (Porto, 2004).

Segundo entrevistas, então realizadas, a prevenção é uma possibilidade de orientação da ação policial que, na avaliação de alguns dirigentes, apenas começa a tomar forma nos novos modelos de organização e gestão que vão sendo apresentados e discutidos nas organizações policiais, à espera, como parecem querer dizer os dirigentes, de que a

sociedade também se modifique. Os que assim acreditam. representam a violência policial como resposta, expressão ou efeito da violência social. Avaliam que, enquanto modelo de controle social, a repressão encontra eco em, (e ao mesmo tempo sinaliza) valores societais autoritários, a partir dos quais se assume que, até prova em contrário, todos são culpados e a lei e a ordem têm que ser garantidas (aqui vale acrescentar que essa presunção de culpabilidade não está isenta de discriminação e particularismos) (Porto, 2004).

Essa concepção da atuação policial contrasta com representações colhidas na pesquisa objeto do presente relatório, por meio da qual se percebe que policiais da geração mais jovens estão inquietos com a imagem pouco valorizada que tem o policial junto da sociedade e preocupados em contrapor à violência policial o uso da força na proporção e na intensidade definidas como adequadas.

> *5) Existe uma diferença conceitual, uma diferença dogmática e uma diferença prática. O nosso grande problema é com relação a traduzir os nossos conceitos teóricos em atividades práticas. Então, a gente enquanto Escola de Formação, nós trabalhamos com a (definição) do conteúdo jurídico e com a tradução dele em atividades práticas. Na minha cabeça, especialmente, o que eu trabalho com o pessoal? Eu digo o que diz a legislação, qual é o melhor entendimento dela, como que isso deve ser refletido na prática e quais são as atividades desprovidas de legalidade. O que normalmente nós fazemos na prática. A nossa grande dificuldade é trabalhar com pessoas que já estão na Polícia Militar acima de vinte anos, por que a formação que aqui tivemos anteriormente era diferente. A nossa formação tinha uma parcela de legalidade, mas era muito trabalhada em cima de exemplos. Então, aprender empiricamente é fácil, ensinar empiricamente é fácil, mas será que é a*

melhor saída? Então, a forma com que estou conduzindo os alunos, no sentido de o conteúdo é esse, o melhor entendimento é esse, às vezes nós temos o melhor entendimento, mas a tradução desse prá prática é dificultada. Então, nós trazemos a prática que melhor se associe ao entendimento doutrinário, majoritário. Então, é essa a idéia, aí a gente traz e ensina isso na prática, vamos fazer isso aqui.

E a diferença entre a violência e o uso da força, então é...?

Eu traduzo a diferença entre a violência e o uso da força como a prática que o policial tem com o conhecimento empírico, e a prática que ele adota hoje com conhecimentos técnicos, científicos e doutrinários.

Fazendo uso do instrumental de compreensão da sociedade, propiciado pela análise de representações sociais, interessante é perceber o quanto princípios hierárquicos de organização das relações sociais, com sua lógica do caráter natural das desigualdades sociais, informam as ações e presidem movimentos sociais, no sentido do afastamento, da aproximação e da distância social e de como esta cultura, este modo de ser, que perpassa a sociedade brasileira de modo bastante generalizado, instaura, no contexto da atuação policial, práticas que acabam por se revelar responsáveis por procedimentos seletivos de construção social do suspeito, com conseqüência práticas no tocante ao uso da força. Poder-se-ia, assim, argumentar que hierarquia e distinções sociais são traços da cultura brasileira que conformam valores e conteúdos orientadores de condutas: inserida como está no

conjunto da população e condicionada pela cultura dos estratos sócio-econômicos dos quais se origina, a instituição policial produz, e é produzida por, uma sociedade de raízes e matrizes autoritárias. Tais matrizes organizam, por assim dizer, conteúdos e formas das relações sociais centrados em um eixo de desigualdades, simbólica e material. Os indivíduos são diferentes e essa diferença se traduz, no âmbito da prática, em inferioridade e superioridade, num jogo de submeter e ser submetido. O desdobramento dessa situação é que o outro não é percebido como igual, como sujeito. Esse outro objetificado torna-se presa fácil da (para a) violência, física, mas também simbólica. Assim, a matriz hierárquica e autoritária, tão sutilmente incrustada na cultura, faz da distância social um conteúdo que está, de modo inconsciente na maioria das vezes, presente no cerne dos processos de organização das relações sociais.

Entretanto, o que é interessante de se perceber, no depoimento abaixo, é que, ao explicar as razões para tratamentos diferenciados a indivíduos que não são diferentes, o respondente dá a entender que estas razões explicam-se pelas características individuais do policial e não em função do peso de determinações de natureza cultural, sejam estas comuns ao conjunto da sociedade ou internas à própria corporação:

6) Porque o que a gente vê que a força nem sempre resolve os problemas, né? Nem sempre ela contorna a situação. Um distúrbio numa via onde tem um jogo, ou uma invasão de campo, uma ocorrência de trânsito, uma abordagem rotineira que faz dia-a-dia, uma abordagem que você faz, por exemplo, o jovem passando numa ala urbana, vê um grupo de elementos e vai fazer uma abordagem. Eu falei pouco tempo atrás, essa postura é da área da cultura, é da sociedade. Uma abordagem que é feita num morro e na capital. Uma abordagem que é feita numa cidade igual Santa Maria, no entorno é diferenciada com a do

Lago Sul, talvez Guará, talvez entorno de Brasília e Taguatinga. Então, o estilo do abuso da força, ele realmente é diferente, está em cada indivíduo, é individual, está em cada pessoa, é um fato isolado.

Vale reiterar aqui o que foi afirmado no início deste item: que conteúdos ligados ao uso da força e, com menor intensidade, à discricionariedade - questão que será comentada no item a seguir - são os que maiores diferenças parecem trazer quando se compara as representações sociais dos policiais do Distrito Federal e de Ottawa.

Os conteúdos das representações sociais envolvem valor e devem, portanto, ser considerados com todas a cautela que isto implica, já que, valores são plurais, polissêmicos e diferenciados. Isto posto, pode-se inferir, a partir dos depoimentos colhidos, a existência de modos, rotinas e procedimentos distintos na forma como cada uma destas instituições conduz o policiamento e as relações entre polícia e sociedade.

No tocante ao uso da força e de como esta se distingue de violência, chama particularmente a atenção, em Ottawa, a referência explícita aos códigos: o Código Penal em primeiro lugar- até aí nada de distinto do que ocorre no DF - mas também a referência ao *PSA* e aos procedimentos de rotina, que incluem a justificação, através de relatório escrito, detalhando o porque de tal ou qual intervenção realizada na atuação prática. Aliado a estes documentos observa-se que a afirmação sobre a utilização do 'Modelo de uso da força de Ontário'(manual, já apresentado em capítulo anterior deste relatório), é recorrente nos relatos, conforme reforçam depoimentos transcritos abaixo, indicando que se trata, de fato, de uma obra que, como referido mais acima, poderia ser considerada a bíblia do policial, aquele livro que o acompanha na rotina do trabalho, e que se constitui, além do

mais, em prescrição que tem força de lei, à qual o policial terá, portanto, que se ater e com base na qual terá que defender, em caso de julgamento por eventuais desvios de comportamento:

7) Use of force actually we have a model here in Ontario that is provided to us by the Minister of Justice where it is given an officer certain legal way as how to apply force when is he effecting an arrestby police presence with the unifirmarresting, effecting an arrest when involving and interaction with the person obvioulsly starts that police presence with the uniform were can be a detractor or .... double commander any time during this process police officer can change the position or retains the position of force even withdraw from the position. If he can justify the the use of force he was using that's fine. But if he can't justify it we have to go by our police service act even with the criminal code and charge him with with offensive illegal use of force or criminal conduct.

So, one part that is important to make difference, he has to justify

Yes. He has to be able to verbalize sometimes using term passive resistance or cooperative react resistance. We want more than that that give the terms of the used model but explain verbally why he took these steps. Explain what do you mean by those terms.

8) The difference being we have a specific section into the criminal code and the Police Service Act that says that we are aloud to use this much if it is justified and no other mean were available to diffuse and to prevent it we can use as much force is necessary to protect yourself to preserve life and to reinforce the law. In those section there is also detection of too much force. If you do too much force you are accountable for that, you has to be able to justify the way you do. The use of force model the provincial mode that is very good tool to help officers understand a situation, behaviors and what response is appropriate for those behaviors and there is not one response, but a combination of responses and it is the officer perception that really dictates what the response is . So there is a very specific framework and legislation that becomes to officer anything beyond that would be violence. And we can not assault anybody if we do assault somebody and we use excesses of force that is not justified there is a consequences and you can be charged into the police service act and the criminal code.

O *Solicitor General*, não é um órgão de execução, mas pode definir alguns procedimentos que serão, caso a caso, regulamentados pelas províncias. Além do que, independente de onde se faça a regulamentação, é nítida a idéia de responsabilização (accountability), com fundamento no PSA e no Código Criminal. Ou seja, o policial infrator sabe com base em que regulamentações e instrumentos legais ele será julgado. Este é um aspecto importante para que os interessados (os próprios policiais em primeiro lugar) conheçam como o controle da atividade policial é realizado, sobretudo quando está em jogo o uso da força.

Convém também registrar que, embora de modo residual, também nos depoimentos canadenses é possível encontrar depoimentos que indicam respostas mais gerais, pouco detalhadas e sem a especificidade requerida para efeitos da prática e da avaliação da prática, como se pode constatar abaixo:

9) Police violence goes beyond what is permitted by law. If you are called in a specific situation to punish somebody who is no long there to make the arrests it is going beyond that was permitted within what is reasonable. Legitimate violence is what is necessary under the circumstances that are affecting the arrest, the situation to stop (....) it is what the law permits.

10) Police violence to me is, could be, very much the same because people can perceive police violence when actually is using of force land we see a lot of that here. People complaining police was using violence when the officer was following the procedure and what he did was what he was suppose to do. But the young trainee guy the person only sees a part what happened that was violence maybe they didn't see what the person did to engage the police to prevent the use of force. And also it could mean what the difference of use of force and training the police receive how to properly use force police; police violence can also be seen when police is using excess of force .

Discricionariedade: sinal positivo ou negativo?

Convidados a se situarem face à discricionariedade, os policiais de Ottawa, assim como os entrevistados do Distrito Federal têm alguma dificuldade em se posicionar claramente a respeito do caráter positivo ou negativo desta que é uma característica não apenas da sua profissão mas de várias outras.

Neste particular e, analisando a partir de um aspecto mais geral, a questão de como enfrentar tal característica se coloca com particular ênfase de uma forma mais aguda para aquelas áreas de atuação profissional nas quais o próprio desenrolar da atividade pode ter efeitos e conseqüências imprevistas, imprevisíveis e variadas para indivíduos e/ou comunidades que são por ela afetados. A área médica é um bom exemplo do que se está afirmando, assim como o é, igualmente, a atividade policial.

Circunscrita ao âmbito específico da atividade policial, além do problema de definir como positivo ou negativo o caráter discricionário da atividade policial, o que é uma dificuldade ressentida em diferentes contextos, uma outra questão, mais implícita do que explicitada, aparece nos depoimentos das polícias de ambas as cidades: tal questão diz respeito à forma como os entrevistados se referem à discricionariedade. Inquiridos sobre como lidar com a discricionariedade o policial apresenta, quase invariavelmente uma resposta defensiva, como se estivesse subtendido que falar em discricionariedade é mencionar um defeito, uma lacuna, uma arbitrariedade em sua forma de atuar que merece recriminação. Em outras palavras, é como se os entrevistados se defendessem por se sentirem (ou antes de se sentirem) acusados de algum deslize. Exemplo do que se está dizendo, os depoimentos canadenses vão insistir que o policial pode usar de

discricionariedade para coisas menores, para aquelas que, de fato, contam, que representam algo na definição da função policial, existe a lei.

Afora estas coincidências, as representações sociais dos policiais acerca da discricionariedade e de como lidar com ela mostram algumas distinções nas formas como são elaboradas em ambas as instituições analisadas.

A fragmentação e a multiplicidade de respostas aponta, no caso do Distrito Federal, para uma ausência de procedimentos padronizados que, se existentes, poderiam indicar uma forma de tratamento mais profissional para a questão, na medida em que caminhasse, por exemplo, para a estruturação da discricionariedade. Além do que, no depoimento abaixo, também se enfatiza o zelo na formação pelo fato das diferenças entre o ontem e o hoje serem mais pronunciadas: o contexto atual exige mais do policial, deixando implícito o fato de que, atualmente, se cobra mais da corporação pois a sociedade é mais atenta às conseqüências e aos efeitos de seus atos. A formação tem que ser, também, complementada por um treinamento eficaz.

> *11) Bom, a primeira coisa pra gente tomar uma decisão rápida e trabalhar na rua tranqüilamente é justamente isso que a gente tá tentando fazer aqui na academia. É investir na formação do policial; isso é a primeira coisa. Porque muitas vezes o policial, ele age - como a senhora tá mencionando aí – rápido, né?... a senhora tá dizendo que tem várias normas em cima dele... é verdade...mas muitas das vezes ele não sabe quais são essas normas que estão acima dele: o que que ele pode fazer? O que ele não pode fazer? Né? Então acho que começa aqui na escola. É justamente investir na formação policial, esse gasto a mais que a gente tem na formação, né. .... A gente tem que aprender a trabalhar. Antigamente, ser soldado da polícia era fácil:*

colocava o 38 na cintura, a farda, "vai meu filho, desempenha suas atividades". Hoje, a gente tá partindo mais prá um nível de profissionalização. Eu tava dizendo pra senhora, junto com a minha matéria, que é a respeito do... da utilização de arma de fogo, né?... as normas que a gente tem hoje prá abordar. Há possibilidade de sacar essa arma? Há. A arma tem um controle de cano, o policial tem que raciocinar rápido. Sacou a arma: controle de cano. O que é controle de cano: 45º apontado numa direção segura. Antigamente, o policial abordava apontando. Não pode. Dedo fora do gatilho... Tudo isso que eu tô falando pra senhora, controle da posição do cano, dedo fora do gatilho, verbalização, apoio, superioridade numérica pra abordar, isso são as adequações que a gente tem nas nossas normas internas, nosso controle interno.

Essas normas estão disponíveis?

Estão disponíveis. Nós temos o manual de abordagem. Se a senhora quiser, a gente pode disponibilizar. Ele tá em fase de implementação agora, por ter passado por uma série de mudanças... ele passa por uma série de mudanças. Então é isso. A gente já tá adequando. Primeiro, condicionamento – como a senhora perguntou como lidar com essa relação [entre a necessidade de agir rapidamente e o controle dessa ação policial].Condicionamento, pro policial atuar legalmente e conscientização ....É uma conscientização... pra senhora ter uma idéia, eu hoje eu tenho uma dificuldade em conscientizar o policial a trabalhar com o dedo fora do gatilho. A senhora entendeu? Dedo fora do gatilho é o primeiro mecanismo de segurança do policial para evitar

disparos acidentais. Um exemplo claro, que eu posso até citar pra senhora, foi aquela ocorrência que teve no Brasília Shopping. O policial possivelmente tava com o dedo no gatilho. Acredito mesmo, porque as armas, hoje, elas não disparam sem o dedo no gatilho. Eu tenho dificuldade em conscientizar. Dá pra trabalhar? Dá. É uma segurança maior pra senhora? É, enquanto cidadã. É uma segurança muito grande pra mim, enquanto policial? Também. Então, eu tenho dificuldade pra conscientizar. Dá pra trabalhar? "Ah tenho que sacar minha arma, correr atrás, virar uma esquina, me proteger atrás de um poste e ainda tenho que ficar com o dedo fora do gatilho?" Tem. Conscientização e investimento em educação. É assim que é o grande elo entre essa sobrecarga [de normas] e o agir rápido: conscientização e treinamento.

Aqui está implícita uma questão muito séria, que diz respeito a como mudar mentalidades; a filosofia, nunca dita, mas conhecida, de que, em tese todos são bandidos ou estão em infração, leva ao comportamento do combate. A presunção de inocência é a lógica que precisaria ser incutida nos novos procedimentos de formação e treinamento.

Além do que, no que concerne ao objeto por excelência da pesquisa, ter acesso, de modo rápido ao didático que orienta a formação e a prática policial nem sempre foi tarefa fácil. Neste particular predominou, não sempre mas inúmeras vezes, uma lógica do '*tem mas está faltand*o', que se repetiu em várias outras ocasiões, quando pedimos a documentação mencionada.

No depoimento acima, e em alguns outros, a ênfase incide sobre a necessidade de conscientização e treinamento quase como uma palavra e uma prática mágica. O

depoimento seguinte chama e a atenção para a humanização do policial, enquanto o próximo vai ressaltar as qualidades pessoais do policial. Neste último caso, transfere-se para o âmbito individual e não para o da instituição a responsabilidade de ter nas ruas um profissional qualificado. Em todos ressalta a ausência de uma mesma perspectiva de abordagem conceitual ao tema central, para o policial militar, da característica da discricionariedade como componente, central não seria exagerado dizer, de sua atuação profissional. Um componente que, em si mesmo, não poderia ser definido como positivo ou negativo; pelo contrário, o sinal, em termos de mais ou menos será uma avaliação da prática e da forma, portanto, como a discricionariedade será efetivamente usada.

12) A gente tem que humanizar as relações o máximo possível, pra que ele se sinta participante da sociedade também. ...A gente nunca pode deixar cair essa peteca: assim, digamos, nesse sentido de tratar sempre o policial como um ser humano, uma coisa cheia de garantias, dignidade. Num primeiro momento. ..., Essa questão de aferição de resultados é o segundo momento. E numa terceira instância ainda, vem a questão da fiscalização também, o controle por parte das autoridades internas e externas. E até da própria comunidade também. Partindo sempre do indivíduo. Eu acho que a gente tem que analisar muito a questão do indivíduo, o ser humano, porque a gente não pode cobrar dele... assim... ações super-humanas, se ele não tiver centrado, bem equilibrado, bem instruído, orientado.

13) Olha, isso individualmente falando, eu creio que seja da própria pessoa... assim... né? Ela... ela verificar... ela buscar nessas ocasiões... é a própria pessoa mesmo, a tranqüilidade da pessoa, é o perfil da pessoa. É uma pessoa que ela é mais tranqüila,

uma pessoa que ela é segura naquilo que ela ta fazendo, entendeu? Então, essas qualidades ou esses atributos da pessoa é que vão facilitar nessa tomada de decisão... Então eu tomo mais pelo lado da pessoa do que pelo lado do profissional.

14) Porque, na verdade, não há a delimitação do que fazer. A gente não tem uma manual de... talvez não seja nem possível também delimitar tudo assim, porque o serviço da polícia é mais serviços gerais. Assim... a gente.... né?... costuma dizer que é pra servir, pra atender, mas servir abrange tudo. Então assim, como a gente tem essa liberdade, eu acredito que prá lidar com essa falta de normatização, digamos assim, só o bom senso adquirido no curso de formação, por exemplo; é trabalhar com as questões de cidadania, de integração polícia e sociedade ... de conceitos mais, muito mais subjetivos, mas muito mais morais do que objetivos. Por que o manual, por mais que ele esteja completo, ele não vai conseguir abarcar todas as situações que o policial vai encontrar, nunca. Assim, a gente se depara com várias situações, e naquele momento, por mais que exista o manual mais completo que o policial saiba ele todo[sic], pode ser que não esteja definido [o modo mais adequado de agir]. Então, eu acho que é uma questão muito mais subjetiva de formação anterior, ou do curso de formação, ou numa [palavra ininteligível] anterior, muito da bagagem que ele carrega. Mais parte ética, moral. Também isso daí ajudaria muito a definição do de como agir, do que fazer. [Ajudaria] mais que o manual.

Sabe-se da dificuldade e da impossibilidade de tipificar o imprevisível, de normatizar o acaso; o que não significa que não se possa reconstituir e organizar a própria experiência

de modo a constituir um conjunto de 'situações-problema' ou 'típicas'a partir das quais se estruturar práticas. A insistência nas normas e nos procedimentos contrasta com a não disponibilidade destes no dia-a-dia do trabalho policial.

Quando os entrevistadores solicitaram a indicação das normas que orientam o dia-a-dia da prática policial as respostas apontaram para os ordenamentos legais que regem a vida dos civis sem fazer referência a algo de mais específico:

> *15) Bem, você vai lidar com isso a partir de normativas de procedimentos. Você vai ter algumas ações que vão ser normativas, né, que você, por exemplo, deve... não deve utilizar a arma se não for uma ameaça iminente, em legítima defesa, [trecho ininteligível], ou seja, você não pode utilizar a arma a fim de intimidação ...Essa norma tá no Código Penal. Não existe efetivamente uma... é... que São Paulo tá fazendo, Rio de Janeiro até... acho também que é o do BOPE, né... um código de ações operacionais. Aqui em Brasília nós ainda não temos efetivamente uma normativa tão detalhada. O que nós fazemos é evidentemente seguir o que a lei define, né? Então, por exemplo, se um indivíduo ele... a resposta do indivíduo é no sentido de desobedecer o policial: "- Não. Não vou fazer isso." Então aí ele já estaria incidindo num crime de desobediência. Aí é que tá: se a ordem for ilegal, acaba o policial tendo que responder por ela. Então se ele manda o indivíduo se colocar num determinado ponto, abrir os braços, etc. e tal, mas não existem motivos que o levem a isso, ele vai responder pelo abuso de autoridade. E a partir daí então, todo procedimento é sempre em cima do Código Penal, do Código de Processo Penal, a legislação normal. Não existe... é... códigos de procedimentos individualizados: "Em caso disso faça aquilo; em caso daquilo, faça assado.*

16) Treinamento. Necessário pra saber se controlar numa situação de stress, é o treinamento constante. Treinar a ponto de que aquela ação se torne um reflexo. Você sabe que aquela... você não vai pensar "eu vou agir assim, porque é o procedimento correto". Mas o procedimento correto já tá automatizado. Vai ter uma resposta automática, como colocar a mão numa frigideira quente e tirar. O treinamento tem que chegar a um ponto que, na maioria das situações, você reage [sic] instintivamente, de acordo com o treinamento... pra não cometer abuso, nem se ir além, né, do que é permitido. Essa é a forma.

De novo, não se está supondo que seja desejável uma receita pronta para cada situação, mas que possa ser buscada uma padronização que aponte ao policial, em cada contexto, o espectro possível de variações na conduta e, mais do que isto, a que parâmetros legais tal ou qual ação e/ou intervenção está submetida. O ator social, sobretudo se se trata de um agente de segurança pública, precisa estar consciente em relação à ao ordenamento legal no qual se enquadram suas ações e /ou desvios de conduta.

Mudando um pouco o foco das preocupações até então encontradas, em apenas um dos depoimentos foi mencionada, com mais ênfase, a questão salarial, ressaltando a necessidade de uma boa remuneração como condição para o trabalho se exercer de forma motivada e atenta. No mais das vezes, insiste-se muito no valor do treinamento, da formação, como recursos que irão capacitar o policial a, quando a ocasião se apresentar, fazê-lo agir no cumprimento da lei, fazendo ou não uso da prerrogativa da discricionariedade. Não há como discordar da importância de uma boa formação, traduzida

em um treinamento capaz de automatizar procedimentos. A questão que merece reflexão tem a ver com o fato de que, sem a padronização mínima, tudo fica na dependência de um curso, um instrutor, um comandante, cargos, funções e conteúdos mutantes.

Insistindo na tecla que responsabiliza o indivíduo mais do que a corporação, alguns depoimentos ressaltam, também, a necessidade de um bom preparo psicológico, para utilizar adequadamente a discricionariedade. Ou seja, a instituição como tal não é posta em questão, os superiores não são responsáveis pelos atos de seus subordinados. Ou ainda a discricionariedade, quando admitida, é imputada ao arbítrio do indivíduo e não como uma característica da atividade, da profissão, portanto.

Em síntese, transformar valores acerca do policiamento em normas de conduta, é um trabalho que acaba dependente e circunscrito ao discernimento (no limite poderíamos falar em discricionariedade?) do policial em treinamento e do instrutor. Por exemplo, num determinado ano, o instrutor é adepto do policiamento defensivo e entende que seguro é o policial atuar mantendo o dedo fora do gatilho; no ano seguinte, o instrutor poderá defender que a segurança dependerá do dedo no gatilho, esta será, então, a tônica da instrução e assim por diante. Se parece não haver padronização sobre o que seria o tiro seguro, e em relação a que ou a quem é seguro, também parece não haver consenso sobre que número mínimo de disparos seriam requeridos para bem preparar o policial, contingência que torna longínqua a possibilidade de construção de um sentido minimamente compartilhado acerca da conduta profissional do policial.

No caso de Ottawa, como já mencionado, o que parece ressaltar dos depoimentos é o fato de que discricionariedade é coisa para assuntos menores, transgressões no trânsito, ou coisas do gênero. Nas demais situações, o policial não deve (ou uma nuance interessante) não precisa de

discricionariedade; ele aplica a lei. O que, em última instância, não deixa de ser uma forma velada de negar a discricionariedade, de não responsabilizá-la pela prática policial em momentos cruciais de sua atuação..

17) In my view of discretion it should be applied only to traffic violation. I think that in some cases you can give somebody a break depending of circumstances. But when it came to criminal acts there should be no discretion. The officer has to do his job. You can consult with senior officers here, detectives, and discretion maybe was applied back then. But, initially, on the streets should be no discretion. If it is criminal offence, you analyze the facts; you can make a decision whether or not you are going to arrest based on the information that you have. Or, in some cases, once you have that information you can't arrest. So, it's no really discretion at that point, its established in law what in fact you can do. So, what the discretion…basically that we normally allow officers here is to do in traffic violations. Criminal acts they should fallow the procedures; write the reports and there should be determinations if there is going to be a discretion, whether or not the charges you laid. That's you consult with the crown attorney at that point.

If I understand how your answer is, you told me that discretion occurs when there is no any kind of regulations about that situation, right?

Well, depends what are the regulations. I would say discretion if you are dealing with a minor, like a traffic violation. But anything that is more serious, of a criminal nature, you should do your job. Putting it in a report, you know, if you are not sure whether or not

charges should be laid, because normally the discretion is why whether or not to laid a charge. But, we do allow officer to use discretions in minor traffic violations.

Mudando um pouco a ótica do que vinha sendo apontado, aqui, como, aliás também em outros depoimentos, transparece a existência de um procedimento que parece acompanhar e guiar a rotina policial em Ottawa: a necessidade de entrega de relatórios escritos, detalhando e justificando ações da atividade policial.

18) I mean, it is something we need. And totally endorse. However, I think, going back to your first question about violence and now having our discretion in it, if we do not react in those and we let officers continue to do things that are not appropriated, then we are not setting a example. So, when this discretion has gone too far or has resulted in a negative thing that seems to be continuous, then we have to make sure that we deal with that right away and to discipline this.

And how to do this and how to discipline this?

Obviously, when you do with any type of discipline you have to investigate, to gather your information to make sure you have the appropriated information before we make any type of change. So, through an investigation is how it would be that way and of the consultations with the other officers and the person involved. It's how I would look at dealing with that. I mean, you can't do anything until you have the facts.

19) Discretion? Uh…How do I deal with discretion? Well, discretion it's very important to be able to that discretion. Because you fallow everything in the book and say "I can only do this because the book says that". ... So, if you fallow the book to the letter you are not treating people as humans, you are working like a machine. Because every situation is different and maybe needs to have a different way to deal with it, to resolve a matter and to do it the way that is says in somewhere. Discretion. One example that we have at the Province of Ontario where you don't have discretion is family violence.This is an example. If you go to an incident where there has been an allegation on an assault by a spouse of a partner and there is evidence that indicates that did happen you no choice. You have to arrest. Because in traffic, they don't say that, if you see somebody goes to the red light you and have the evidence you have to charge. No.

Na verdade estes exemplos dados pelo policial mostram de modo mais ou menos explícito que, quando não há conseqüências sérias o poder de discricionariedade pode ser usado; quando há crime, vale o que diz a lei. Apenas quando não é algo claramente previsto pela lei haveria discricionariedade. De fato, sabe-se, no entanto, que, na prática, o policial tem uma margem de liberdade para tomar decisões maiores do que a que ele gostaria de admitir. Assumir sua existência e buscar canais para sua estruturação pode ser mais produtivo do que a negação, a qual em última instância significa, com já afirmado negar positividade ao poder discricionário.Aqui a expressão poder não é aleatório: existe um poder que decorre do uso da discricionariedade. Embora o policial reconheça que sua atividade envolve uma situação de poder não o associa, necessariamente à

discricionariedade ou, ainda que o associe, como transparece em um dos depoimentos abaixo, minimiza seu potencial, insistindo na necessidade de associar discricionariedade a bom senso e afirmando que tal poder se restringe a decisões de pouca importância, no conjunto da função policial.

20) Hum…No one has ever asked that before. Wow. As long as the officers have a good understanding of a force's policy; the policy around, where the responses to very situation are, that will dictate the control of that discretion. It's when officers aren't very well versed in the law or in policy that's when they get in the troubles. If they are not sure, if they don't know, or if they don't have a clear orientation, that's when discretion really takes over. And that's why I think problems start. Once they've a solid understanding of policy and law and then discretion has less and weights less into it. Because they know their limits. They know how far they can go. And they know when to stop. Is when they don't know, when they start to applying I guess, I think, like their previous experience, they come back to it and if the law has changed and if they don't keep tracking the laws…what was ok two years a go is no longer now. To help with that I think an ongoing training, review about the policy, about law and legal changes. That helps. And I think better consequences, strong consequences, for those who violate policy.

21) In my opinion the police officers need to have the discretion. They need to have discretion. In specifics incidents where that discretion has to be removed, then there has to be clear policy, training, orientation as to what specifics incidents would not support or would not justify officers on discretion. And I can think of a couple of

things like partner assault. If you go to a domestic…I've been on the job 21 years. And when we first went to it 21 years a go, it was our discretion whether or not, we based on the facts, we knew the time when we sow and we new if charges were to be laid or not. And now, for a number of years, now the legislation is clear, that you will lay charges. Either in police, in house and so on.

As situações nas quais os policiais admitem que não há como ter discricionariedade são aquelas que são objeto de regulamentação clara, tais como algumas previstas nos '*guidelines'*; violência doméstica, contra criança, ou ainda como e quando perseguir um suspeito, ou um carro, o que implica o uso de velocidade, pelo policial.

22)Discretion empowers us, but you also have to use common sense and, you also still need fine line, you use discretion in situations, in my personal opinion, where is not a serious matter, where you can give someone a break, like, let's say a traffic offence. You went to the red light, and you know that by speaking to him, he going to understand. And you just tell him: "Listen, next time, maybe drive with care and take caution on the road" Where is a serious assault you are not going use your discretion because then there is a victim. So, it is not like if someone drives through the red like, there is no accident, there is no nothing, and there is no victim. You can verbalize to the person and use your discretion. Whereas with more serious incident you can't use your discretion. Can it be abused? Yes, it can be abused. And, again, that's when you go to our Code of Conduct and the Police Service Act.

Em suma, quando o policial conhece a lei, é o que eles subentendem em seus depoimentos, discricionariedade não chega a ser problema; atualmente, afirmam alguns dos entrevistados, a legislação é muito clara, seja para uso da força, seja para atuação em caso de violência doméstica, de violência contra a criança, de perseguição, de suspeitos ou criminosos, entre outros temas, contemplados nos *guidelines.*

Definindo Profissionalização e Função Policial

Vejamos em que direções sinalizam as representações sociais sobre a definição do policial, e sobre o sentido da profissão, na forma como elaboradas pelos próprios policiais. Aí também parece não existir grande padronização, constatação que vale para as corporações de ambas as cidades pesquisadas.

Profissionalização

Embora se possa dizer que, em termos gerais, se admite que a profissionalização depende de treinamento e de formação, os entrevistados, na polícia militar do DF, não vão muito longe, no sentido de apontar seus conteúdos. Na questão relativa à utilização da arma de fogo, cujo domínio é central para a idéia de uma polícia profissional, predominam técnicas diferenciadas mas, além disto, o que é mais crucial, filosofias- ou doutrinas como se diz no âmbito da instituição- também distintas. Em uma corporação de cerca de 15 mil policiais, como é a do DF, é impossível poder se afirmar que 3.000, 4.000 ou 5.000 deles

tenham tido a mesma formação, segundo os mesmos princípios, no que concerne a estes conteúdos voltados ao uso da arma de fogo. Os indícios são fortes de que não existe uma idéia clara (avaliação quantitativa no caso), do montante mínimo de tiro necessário para se formar um policial.

A idéia de profissão supõem que se tenha consenso, por exemplo, sobre o que é ser policial. Questionados a este respeito, alguns respondentes definem o policial pelo aspecto moral: pela metáfora do sacerdócio e da missão; outros encaram-na como um trabalho, como qualquer outro. Aquele que se conseguiu naquele momento. Para outros, ainda, a metáfora é a do mágico, significando ser o policial aquele que faz o possível e o impossível, o esperado e o inesperado, numa alusão, indireta e implícita é verdade, à ausência de rotinas profissionais. Alguns depoimentos exemplificam o que se está querendo dizer:

> *23)Eu tenho uma visão muito romântica do que é ser policial. Primeiro que eu acho que o policial, mais do que ninguém, sabe da cultura do nosso pais...: Bom, eu acredito que a primeira coisa é conscientização com uma formação mais seria, mais rigorosa. Eu defendo isso, uma formação bem mais rigorosa. Hoje em dia a gente tem aprendido muito.Acho que qualquer pessoa que desempenha uma atividade durante muito tempo, ela precisa passar por uma reciclagem. Lembrar normas, lembrar procedimentos, apresentar o que mudou. Hoje eu acho que devemos ter na nossa policia, eu acho um pouco difícil. Mas em outras policias, tem policial formado antes da Constituição de 1988, que talvez que nunca tenha lido o Artigo 5º por completo. A maneira de se formar um policial: ensino, investimento e educação. É isso que vai fazer funcionar. Só com o Curso de Formação? Não, não é só com o*

curso de formação. Reciclar. Tira o policial da rua, sei lá, um mês ou quarenta e cinco dias. De cinco em cinco anos quarenta e cinco dias e disparo de arma de fogo todo dia.".

Política de disparo de arma de fogo nós não temos, porque é muito caro. Infelizmente não é falta de vontade minha como oficial ou do meu comandante ou do próprio coronel ou mesmo do comandante geral. Hoje é a grande realidade, eu não tenho porque esconder da senhora. Hoje a gente atira.... De um ano pra cá que a gente tem atirado bastante. Mas um ano atrás... Vamos lá, a gente comprava munição e carregava. Alguém entrava: vamos disparar aqui e tal. A senhora pode perguntar pra um instrutor de tiro do terceiro ano pra ele dizer quanto tiros eles deram porque nós não temos esse controle.

Lado a lado de representações messiânicas, o pragmatismo de quem se percebe responsável, antes de tudo, pela sobrevivência:

24)Nada mais que um emprego como todos os outros. Eu não acredito nessas coisas de sacerdócio, que alguns pregam. Eu acho assim, foi um concurso, um emprego, que você tira os profissionais. Ser policial que eu entendo, pela experiência que eu tive realmente. Antes de ser policial eu tinha essa idéia, e depois que eu entrei eu realmente vi que é isso. Que é uma figura que carrega aquele arquétipo da sociedade . Ser policial é, enquanto eu estiver no meu horário de serviço, dando minha carga de contribuição para a policia militar, é servir ao cidadão.

E como fazer para profissionalizar o policial?"A resposta é, ainda do mesmo entrevistado:

"Primeiro é fazer com que ele entenda corretamente a função dele. Por que não existe essa doutrina única do que é ser. Eu tô falando pro senhor o que eu acho que é mas pode não ser. Então, não existe essa visão única do que é ser. Nunca vão ensinar: olha ser policial é ser isso. Primeiro a pessoa tem que saber o que é, pra depois procurar formar policiais melhores. Por enquanto do jeito que agente conduz as coisas eu acho que pra profissionalizar mais eu acho que é uma valorização do serviço.

É nítido que se trata de um ponto de vista; pessoal e informado por pressupostos subjetivos, os únicos, na maioria das vezes, aptos a fundamentarem condutas. Há depoimentos nos quais a relação com a sociedade figura como característica importante, mesclada, no entanto, a conteúdos românticos, numa perspectiva que, de alguma forma, dificulta a construção da atividade como profissão, se pretende defini-la a partir de requisitos e critérios técnicos e não apenas morais ou políticos.

25) "Um policial, eu entendo assim como um cidadão público. Ele tem além dos deveres do cidadão comum, ele tem os deveres de que a constituição obriga ele a agir. Então ele é um cidadão que tem todos os direitos e deveres que todo cidadão tem, e ainda tem uns encargos a mais por voluntariedade, inclusive com o sacrifício da vida.

Como assinalado por Porto (2004: 136), no contexto de pesquisa com dirigentes policiais do Distrito Federal, os conteúdos subjacentes a representações como esta apontam na direção de proceder a distinções substantivas entre o policial e o cidadão comum, com conseqüências práticas na orientação da conduta policial, para quem a 'missão' pode, no limite, se sobrepor à lei, ordenamento civil no caso. Segundo a cultura predominante no interior das corporações, as distinções entre o cidadão comum e o policial parecem ser profundas : os policiais explicitam-nas até mesmo em termos existenciais. Quando um policial, ao falar da função ou missão dos policiais, admite que a natureza dessa função faz do policial alguém diferente do cidadão comum - pois cumprir sua função nesse caso pode ser sinônimo de matar ou morrer - ele afirma que, em certo sentido, o poder sobre a vida e a morte é o diferencial entre ser policial ou civil e que esse diferencial acarreta certas prerrogativas: morrendo ele o faz em nome da lei e matando também, razão pela qual, e aí as conseqüências se desdobram, ele não pode, na avaliação de um entrevistado, ser julgado por um tribunal civil A violência representada como *modus operandi* da sociedade é levada às últimas conseqüências. A convicção de que o policial não é um cidadão, um indivíduo como os demais funciona no sentido de colocá-lo fora dos parâmetros legais: ´a missão´ o coloca acima da lei e algumas vezes até mesmo contra a lei na medida em que respeitá-la é se ver impossibilitado de cumprir com seu dever'. A transgressão à lei acaba sendo justificada como recurso de proteção da sociedade. Em uma direção bastante distinta o depoimento abaixo, tem como ponto em comum com o anterior a prioridade atribuída à defesa e proteção da sociedade, razão de ser da corporação policial que, se não estiver atenta para tal prerrogativa poderá inverter o sentido do que é público e do que privado:

26- "Ser policial é estar preocupado com a sociedade... Eu sou muito preocupado com o papel da policia na sociedade por que a polícia é um órgão que é atestado pra defender a sociedade mas ela é utilizada na maioria das vezes pra defender o próprio Estado.

''E como fazer para profissionalizar o policial?''continua o entrevistado:

"A gente poderia falar mais do treinamento, mas talvez não adiante. A gente poderia falar de mais viatura, com certeza não adianta. Profissionalizar o policial militar pra mim é mostrar o papel do policial na sociedade. Só que não o papel que o Estado quer que o policial faça. Lógico que a policia não vai se tornar um órgão independente do Estado, não há como. Cada vez mais o policial visualiza isso, se ele é uma polícia, apesar de estar subordinado ao Estado, é um órgão feito para defender a sociedade... Então profissionalizar a policia é isso, é mostrar pro policial que ele é um servidor da própria sociedade.

27- "O que é policial é que nem o que é amor, né, o que é... Complicado né? Eu posso dizer assim, eu vejo o policial como uma atividade policial. Eu vejo o policial como um promotor dos direitos humanos. Vejo o policial interagindo com a sociedade e dando segurança pró pessoal se sentir seguro. E saber que os seus direitos estão sendo assegurados."

E como fazer para profissionalizar o policial militar?

Profissionalizar, vai do conceito de profissionalizar... Profissionalizar? Eu acho que vai bastante daquela noção de ler o manual. E... Acho que é ter estágio.. O policial depois que forma acho que poucas vezes ele treina, ele atira... Acho que o que falta prá profissionalização é que haja um planejamento maior, principalmente nessa questão de treinamento, pra procedimentos. Não seria uma padronização, por que padronização não tem como. Como eu falei, cada situação é uma situação. Não tem como você falar assim... ah... Sempre tem os procedimentos básicos né que têm que estar sendo lembrado né?

Reitera-se aqui a ênfase no treinamento. Os cadetes, mais jovens e em processo de formação, insistem, talvez mais do que os oficiais na relação entre polícia e sociedade, ainda que não consigam retirar daí, critérios que possam se traduzir em padrões de profissionalização da atividade e considerem que o fato de o policial encontrar, em seu dia-a-dia situações as mais diversas impede qualquer forma de objetivação de critérios.

Os três depoimentos abaixo são significativos pela insistência em representações sociais que ao enfatizam a missão quase 'hercúlea'do policial o qual, apesar de sua relevância social, tem que conviver com a ausência de reconhecimento (interno e externo), agravado pelo fato de uma incômoda proximidade com o "lixo" da sociedade:

28) Eu vejo que ser policial como eu falei anteriormente é ser um mágico. É você ser um pouco sociólogo, um pouco assistente social, um pouco de psicólogo e um pouco

de médico, um pouco de pai, muitas vezes... um pouco de tudo. Nossa função seria tecnicamente falando aquele homem do governo, aquele agente do Estado que age quando há uma possível transgressão ou uma transgressão da lei vigente, quando algum direito não está sendo respeitado, seja de um ou de outro. Aí o policial que vai interferir é eficiência rápida do Estado. Só que hoje devido à falência de todos os órgãos, se posso dizer, muitos órgãos do governo, a falência acaba sobrando pro policial militar, por que nos que estamos na ponta da linha, nós é que estamos com as piores pessoas da sociedade. Quem vai conversar com uma pessoa embriagada somos nós. Quem vai prender uma pessoa que cometeu um crime de homicídio somos nós. Quem vai socorrer muitas vezes aquele pessoa que esta vitimada somos nós. Quem vai muitas vezes levar, atenuar, conversar numa briga de marido e mulher é o policial militar. E como é que é a vida dentro de casa? Como é a vida dele dentro do quartel ? Então a exigência hoje prá ser policial ... sinceramente.... Olha eu tenho sete anos de casa né, e eu tenho uma vida fora, eu exerço atividades fora, acadêmicas de estudo. E eu vejo que o policial hoje é uma das posições mais difíceis. Por que a exigência é gigantesca, cobra-se muito da gente. E aí qual é camada que a sociedade gosta? Que a opinião publica bate palma? O bombeiro. O bombeiro tá dentro do quartel esperando vinte quatro horas ocorrência, não se desgasta na sociedade

Complementando essa mesma questão, como profissionalizar o policial militar?

Eu vejo que é trabalhar nas relações humanas, trabalhar mais na parte humanitária do policial, pra ele poder ter mais sensibilidade com as pessoas, ser mais sensível aos problemas das pessoas.

29) "Ser policial militar envolve uma parada que muitos falam e não conseguem botar em prática que seria o amor. Por que o amor tem um sentido dentro dele, que o amor é atitude. Um policial ele chega pra atender uma ocorrência que ele não conhece ninguém, mas se precisar ele dá a vida pra esse desconhecido. No meio de uma troca de tiro com um bandido, tem uma pessoa que ele nunca viu na vida, então ele se dá. ...O que iria muito melhorar a atividade do policial militar seria o reconhecimento, reconhecimento tanto interno quanto externo. Por que não há nenhum reconhecimento por parte de ninguém...O policial militar só trabalha com o lixo da sociedade. Só com o lixo não, muitas vezes com o lixo e a maioria das vezes. Por que ninguém chama prá coisa boa o policial militar.

30) Policial é um agente do Estado que tem responsabilidades muito abrangentes, que não se limita tão somente à questão do policiamento ou da segurança, por que ele atua em atender pessoas de todos os níveis culturais e sociais. Ele vive momentos distintos em um único turno de serviço. Ele terá que defender pessoas, ele terá que socorrer pessoas, ele terá as vezes que fazer prisões, ele terá as vezes que agir com maior rigor sobre determinadas pessoas... E ai como fazer para profissionalizar o policial? ...Muita sala de aula e treinamento. Muito treinamento. Muito investimento e preparar o policial para determinadas funções. Sairmos do genérico, sairmos

desse policial eufórico, valente que ninguém quer esse policial...Eu sempre costumo comparar isso com um médico e a carreira médica. Como é que você faz pra preparar um médico? Você coloca todo mundo numa sala de aula, ministra uma... não sei quantos anos são, se são dois, se são três, se são quatro... Mas você prepara o médico pra ele fazer tudo. Receber um paciente, o paciente contar sua história e ele dali ir tirando... Mas todos os médicos têm condições de socorrer alguém. Quando ele passa por esse período chamado de período básico, ele se especializa em pediatria, em oftalmologia, em cardiologia, em clinica médica, em odontologia".

A consciência das lacunas, das necessidades em matéria de formação existe; falta, entretanto, traduzir essas necessidades ressentidas, em critérios organizadores de padrões de conduta. Também parecem faltar condições para politizar a questão, inicialmente dentro da instituição policial, como condição prévia para que essa politização ganhe contornos nacionais, e chegue a ser incorporada em uma política de segurança pública.

Talvez não se possa dizer que existam diferenças marcantes entre as representações sociais associadas ao processo de profissionalização, tal como elaboradas pelos policias do DF e de Ottawa, a não ser por alguns condicionantes que, ao fim e ao cabo, podem ter conseqüências distintas na atividade prática. Em primeiro lugar em Ottawa há uma preocupação com um levantamento continuado dos problemas existentes, os quais são submetidos a um processo de discussão na corporação, com o objetivo de superá-los. Em seguida, maior efetividade do Código de Ética, que padroniza princípios. Um aspecto importante, segundo alguns depoimentos, é a profundidade do processo de recrutamento, incluindo uma boa investigação do candidato, de sua família e de sua vida anterior ao

processo de seleção. Este recrutamento é seguido de um curso no *Ontario Police College* - equivalente à Academia de Policia, em termos de instância de formação e o processo de formação inclui algo que poderíamos considerar próximo a uma metodologia de 'resolução de problemas', que é o '*Performances Manegement Cases*', também objeto de análise e discussão. Além do que, o item Supervisão parece ser uma constante nos depoimentos, indicando que não há como se atingir um processo bem sucedido de profissionalização sem uma supervisão próxima e atuante (presente), inteligente e com conseqüências significativas, em termos de penalização para desvios de comportamentos. Dentre estas as que atingem o salário do transgressor são, na opinião de alguns, as com maior probabilidades de êxito; ou seja, penas que atingem o salário, funcionam, demonstrando, pois, maior potencial de eficácia.

Supervisão é um requisito que se articula, em termos de eficácia, à responsabilização (*accountability*). Neste aspecto volta-se, uma vez mais, à idéia, já comentada em outras ocasiões, de que a responsabilização é efetuada com base na justificativa, reportada por escrito, para determinado comportamento. Fica, implícito em alguns depoimentos e, explicitado em outros, o fato de a responsabilização englobar não apenas o policial autor de um dado ato mas seu superior hierárquico, afirmação com a qual se ressalta, também, a importância atribuída à hierarquia e à disciplina, componentes igualmente, do processo de supervisão na boa condução da atividade policial. Em síntese, nestas representações sociais, supervisão é uma palavra chave, quase mágica para indicar os principais mandamentos de um bom policiamento.

Alguns depoimentos, transcritos abaixo, exemplificam o que acabamos de enunciar. O que vem a seguir retoma a distinção civil/militar já presente nas representações dos policiais entrevistados no DF:

31) I will take the approach that any time you want to improve something, you need to find out what seems to be the problems [continuous problems] better popping up, and then address those problems. And get the people that are involved, that can be affect by these problems involved, and get their opinions and use it to come up with some new development trainings, procedures for officers, anybody(...) I think once you have people that know a little bit about it, and can bring a different insight, it's important. And our community is so diverse and I think is important to get the community's members involved to some degree in that. Because I think the understanding of being a civilian and being a police officer, the way things are approached are different. But the general idea is that we all want to make sure everybody is feeling a part of it.

32) The formation's courses, the standardized courses. But, you know, that professionalism has to be also handed down by senior officers who've achieved higher ranks. And, we sometimes, feel that's not being done totally. Were…In our process here, in the last uh…let's say five, six years, because I've been here for nine year. I just start the tenth year in this section. The boss we have now has come up with 'performances management cases' conferences where we get these complains, we want the answers to rectify some problems, but a lot of times we find that the front line of supervisors didn't know. So these performances management cases conferences brings everyone together and everything is put on the table. There is an

agreement that it is confidential and it is signed by everyone to deal with the problems. This is what this office has done presently, has done in the past, how we rectify it. So, we try to instill that.

Fica claro que os '*performance management cases'* estão referidos a situações concretas - problemas reais acontecidos na corporação- mas mantidos no anonimato, em termos de seus autores, metodologia que parece facilitar a melhor visualização do problema. Já no depoimento seguinte ressalta-se a necessidade de cursos de atualização e de treinamento continuado.

33) Well, to improve it up, date training is very important. To be done in a regular basis, uh…like we have a use of force once a year, at least which is very important. Could it be done more frequently? Sure. Is that practical to do it more frequently? Could be very difficult. Big screen on resources and cost factors involved. I think continuing training is very important (...) I think, right now, because we have a lot of senior members who retired in the last five or eight years, so we have a lot of younger people in supervising positions, and that happens very quickly, and it just goes in cycles, we are going thought it now. We have not a lot of older officers on the road to properly guide these officer's that seems, in behavior, are stating to slip (...) Uh…some of these supervisors I thing also don't have the support from the seniors supervisors, that is the meaningful consequences. It just not seems to be anything right now that uh…people aren't afraid that the uniform is turned out properly. I started with another force, at the Ontario Provincial Police, I was twenty years there, and in my last six, I've been in Ottawa. At the OPP, if you do not have all their proper

equipments or if you violate any of their policy this is going to cost you a few days-pay. They took it very seriously. We took it seriously. But in Ottawa, and I'm following that for years, there is no consequences (...) I thing that the biggest thing is the supervisors being more intelligent and having more meaningful consequences. And up here in Canada and North America, and pretty much around the world, if you want to have someone's attention, take way the money. It is very meaningful. Money works. If you have to do extra time, who cares…if you have to do this, who cares. But start taking away the money and now you get the attention.

Presente e passado, idealizações de um ou de outro são conteúdos recorrentes nas representações destes policiais, com semelhanças e diferenças nos casos brasileiro e canadense, como se analisa mais abaixo:

34) I can speak from within Ottawa and from my experience at the Police College. Supervision, it is very important. Accountability. People have to be accountable for the decisions they make. We all make mistakes, fair. But you guys have to be accountable for know that, whatever you decide, you better be able to justify the decision you make at the time. If you decide to help yourself to something, you know, whatever, you have to know that you are going to be asked why and you have to know how to explain yourself. Another thing that we need and it falls within supervision I think is a officer of the rank of sergeant-major, like a protocol-officer, somebody who is responsible for making sure that everybody is at their nice, their uniform is clean and orderly, and making sure that they are sowing up when they are suppose to be showing up for trainings or for meetings. (...) Somebody to deal with those day-to-day disciplinary things. Somebody to represent your organization when you go

to an event like a funeral, a police funeral, or a ceremony, somebody that can stand in front of our parade and represent us, you know, like a sergeant-major, a parade marshal, you know? We need that. We don't have that. We had it, they did way with that (...) Because you get guys then coming in and they buy their own type of holsters, their own...you see walking around, and they have their cell phone ranging on, their bullets prevent, their sunglass on their heads, they don't look professionals. You know? And they're wearing white socks with their dark uniform. Don't wear white socks. It's not part of the uniform.

We have guys that come in and they don't carry their badges with them. If we go to a call and somebody says "how do I know you are a police officer? Please identify yourself". "Well, I don't have my badge with me today". You are supposed to carry your badge all the time, you are supposed to carry drive license. But nobody check that. When I was a recruit I kept walking down on the hallway and then these seniors officers stop me and said: "Let me see your Duty Book". I had to give them my Duty Book. And they had to see if that was up dated. It wasn't in the last week. "Let me see your gum. I want make sure your gum is clean, it's ok and you get bullets in it". You know? Your shoes have to be polished, you know, that kind of stuffs. We get away from that. We need to have that back. Ok? And another thing, the last thing I would say is, uh...well, it goes on the same thing, back to basics. We don't have the same inspection. We used to have inspection every morning. You come in and you were...

There is no more inspection, you know, for you kit, no?

No. No. Before, like when I was young, and I'm still young, when I was a junior officer we use to show up for parade in the morning, a line up, to get our assignments and we all stand up against the wall and our sergeant would look at us to make sure that we had a hair cut, that we're shaving, that we did not have white socks on, that our guns were clean, we had a proper uniform on, that we didn't look like a pig pen, we had our badges, we had our drive licenses, he look at everything, and that made us proud and kept us as part of the uniform, with sense of ownership, sense of pride, we don't do that now, and we should be doing. Because now people they don't treat their equipment the same way, things get broken, things get lost, they forget about it, they go "oh, well, I forgot the radio, I left it there, some day I'll return it" Like this. There is no accountability, you know? People are taking it for granted. You know?

Além da importante questão da responsabilização, que volta aqui a ser enfocada, e aparece em um misto de auto-reconhecimento positivo, esboço de uma possível consciência identitária, traduzida no orgulho de ser policial e de corresponder às expectativas do que isto possa significar, observa-se, nos dois últimos depoimentos, o mesmo registro relativo ao *gap* geracional que transparece nos depoimentos brasileiros. Trata-se de repetição que apresenta, entretanto, em relação ao Canadá, nuances de significação, que mudam o sinal do que se pretende afirmar num contexto e no outro: no caso do depoimento canadense, há uma certa idealização do passado, representado como melhor: tempo no qual o supervisor era alguém que detinha mais conhecimento sobre o conteúdo de suas funções, as obrigações eram cobradas com mais rigor, significasse isto algo voltado à aparência física do policial ou à sua atuação profissional. Já no contexto brasileiro, as representações vão no sentido de

uma maior valorização do tempo presente: momento no qual há uma maior preocupação com as relações entre polícia e sociedade e um requisito central de que a manutenção da ordem se realize sem ferir ou desrespeitar os direitos humanos. Tais representações valorizam também um modelo preventivo de policiamento, mais próximo da comunidade e mais distante, portanto, de práticas anteriores, centradas no policiamento repressivo. Essas transformações, teriam, ainda segundo os depoimentos, um rebatimento no que tange à formação, com mudanças significativas no conteúdo e na carga horária das disciplinas constantes do currículo a ser cumprido pelo policial, seja ele oficial ou praça.

A função policial

A diferença entre profissionalização e função não é de fácil percepção, para a maioria dos entrevistados, sem grandes distinções entre os depoimentos colhidos no Distrito Federal e em Ottawa. No primeiro caso, há os que enfatizam a função de proteger o cidadão, voltando um pouco à questão da missão, os que mencionam as relações públicas; há ainda aqueles que representam o 'ser policial'como algo próximo a ser pai, médico, e até mesmo, psicólogo, sociólogo, características todas elas longínquas de um perfil profissional e próximas das que já haviam surgido quando definiram profissionalização, com se procurou ressaltar na análise do item anterior.

No segundo caso, nada de radicalmente diferente: os depoimentos admitem que a função policial compreende de tudo um pouco: proteger a comunidade, servir e proteger o público, proteger e fazer cumprir as leis, educar, manter a paz, preservar a vida e a propriedade o que, à semelhança do contexto brasileiro, distancia mais do que aproxima as

representações sociais que o policial canadense faz de si mesmo do que se poderia definir como um perfil profissional.

> *35) Porque o policial militar é aquele que está ali para salvar uma vida e, ao mesmo tempo ele pode também não ser aquilo que o mandato espera.(...) A função policial é coibir o crime, é prevenir o crime antes que ele aconteça. Ele já está no ponto certo, na hora certa. "Ali está o policial" – aí, já não vão fazer nada errado. (...) As principais tarefas são meramente as de cumprir o dever, se eu estou entendendo. (...) Os deveres realmente são os de manter o compromisso com a sociedade. Os deveres são os deveres de estar perante a sociedade, de fazer um trabalho de qualidade, que eu vejo que está sendo feito. É não medir esforços realmente para um bom desempenho para a segurança do cidadão.*

Aqui se percebe a ambigüidade que acompanha as representações sociais: se em alguns depoimentos o agente aponta para a ausência de reconhecimento social a que está submetido, como ressaltado mais acima, em outros como o que se acabou de ler, assim como nos seguintes, transparece uma representação meio mítica, segundo a qual, a simples presença do policial, o uniforme, o homem armado pela lei ' *Ali está o policial'-aí já não vão fazer nada errado, '* seria garantidora da boa conduta da população civil. De fato, é como se o respondente estivesse querendo afirmar – ou precisando acreditar – que é assim que tem que ser e que o policial seria visto, percebido e representado pela população como o agente da paz, o responsável pela ordem. E para tanto, a educação é, quase sempre, a palavra mágica, à qual se alia, esforço pessoal, abnegação, sacrifício, condições e qualidades para fazer do policial o espelho a ser mirado, a virtude a ser copiada,

representações que envolvem num misto de auto-convencimento e de desejo de realização (*wishfulthinking*).

36) A função policial é a seguinte: na verdade, na prática isso engloba muita coisa. Às vezes você passa por situações diárias que você passa por um pouco de tudo. Ás vezes você tem que dar apoio psicológico, ou seja, a pessoa tem que ter uma estrutura emocional forte, psicológica também, porque a gente se depara com situações das piores possíveis que você possa imaginar, de todos os tipos. Então, eu acredito que, com certeza, é investir na formação; pegar o pessoal de melhor qualificação possível (acredito que a gente já está caminhando para isso) para melhorar a qualidade do serviço prestado para a comunidade. Com certeza essa parte educacional, essa parte de qualificação exigida é fundamental.

37) Função policial é você abrir mão de muita coisa que você poderia, queria, gostaria de fazer. Porque quando você está fardado você é observado por tudo e por todos. A partir do momento que você entra a ser policial, você sabe que muito do que você faria se você não fosse policial, você não vai fazer. Você tem que estar disposto a se arriscar, porque é muito visado: qualquer bandido hoje tem por seu inimigo um policial. Mas é muito difícil definir a função policial.(...) As principais tarefas relacionadas ao policial militar... é resguardar a segurança da sociedade, proporcionar o bem-estar e a tranqüilidade para quem é de direito, que é a sociedade.

Servir e proteger o cidadão, são, igualmente, representações recorrentes em vários depoimentos, mescladas com depoimentos que esboçando, uma espécie de tímida auto-crítica, apontam para problemas que impedem que o policial possa concretizar sua função. Essa auto critica bifurca-se para atingir a dimensão institucional-cultura violenta- quanto individual-alcoolismo, por exemplo, ao lado de outras situações sócio-econômicas e psicológicas que poderia, segundo a fala destes respondentes, afetar a boa performance profissional:

> *38) Para mim, a principal tarefa é servir a sociedade, proteger o cidadão. Pelo menos aqui na escola, o que eu tento passar para os alunos é que nós precisamos ter a consciência que a gente está aqui para servir a sociedade. A gente utiliza nossa arma, não porque a gente é bom, porque a gente é mau, não. É para proteger outras pessoas. É que, ás vezes, o policial tem uma cultura muito violenta. Pelo próprio serviço, ele tem uma cultura muito violenta, ele é muito brutalizado. A maioria tem uma situação financeira ruim, tem família grande. Há muito problema de alcoolismo na nossa tropa. Então, a principal dificuldade que eu vejo, o que eu tento conscientizar o cara é que a gente precisa ter a consciência de que é necessário servir a sociedade, que a gente presta um serviço de proteção à vida. A gente salva vidas. Às vezes, a imagem que a sociedade tem de que o policial é violento, o policial é bruto, truculento – o policial internaliza isso, muitas vezes, e começa a agir daquela forma. A forma que olham ele, ele começa a agir daquele jeito e acha normal, tranqüilo.*

Ou seja, a violência, suposta como traço cultural da sociedade civil, tanto quanto da corporação militar, interfere, práticas ‘Essa representação (inconsciente) da violência como categoria simbólica que organiza as relações sociais e dá sentido às condutas de distintos atores propicia um tipo de reciprocidade perversa entre sociedade civil e organizações policiais em função da qual a polícia tende a orientar condutas violentas a partir do que ela supõe que a sociedade espera dela como responsável pela lei e pela ordem Essa lógica, não isenta de ambigüidades, faz com que a sociedade movida pelo combustível do medo e da insegurança cobre sempre mais e mais rapidez, eficiência e agilidade da atuação policial, fazendo do policial um herói, se sua função de garantidor da ordem for por ela avaliada como bem sucedida, mas não exitando em identificá-lo ao bandido, caso se dê o contrário (Porto, 2001).

39) A função policial – que nem eu falei para você – não é uma função fácil. A gente é muito criticado pela imprensa A gente quer uma coisa assim... A gente acha que a gente deveria ser visto com outros olhos. As funções que eu posso dizer que a gente tem são várias, mas a primordial é a manutenção da ordem pública, estar preservando a ordem. Enquanto vocês estão dormindo eu estou trabalhando, estou velando o sono de vocês.

Apesar das representações ressaltando a distinção, já comentada neste capítulo, entre civis e militares, colhemos também representações que preferem apostar no caráter civil da função policial, fato que se presta a re-afirmar algo sobre o que este relatório tem insistido, e que diz respeito à inexistência de padrões valorativos comuns sobre o que seja a função policial e sobre como, homogeneizar, a partir desse fundo comum de valores, normas de

conduta que orientem as práticas policiais. Além do que essa mudança de sentido entre considerar como civil a condição do policial revelou-se mais freqüente entre os policiais mais jovens ressaltando novamente que o 'gap'geracional é sinônimo de princípios e filosofias também diferenciadas sobre como entender a atuação policial. Vale também ressaltar que está afirmação refere-se às entrevistas realizadas no Distrito Federal. Não temos elementos, a partir das entrevistas realizadas no Canadá para sustentar afirmações neste sentido.

> *40) A nossa função é eminentemente civil. É uma função civil. Eu entendo ela como função civil, eu não entendo ela como função militar, e até combato quem diga que nós temos uma função militar. Nós não temos função militar, eu não tenho inimigo. E eu tento transmitir isso sempre, e vejo que hoje já dá um eco dentro da instituição depois desses anos todos. Nós não temos inimigos. Eu não gosto que empregue "combater a violência" – eu não combato nada. Posso ter, no máximo, um enfrentamento da violência. Então, não tem combate, não tenho inimigo, e não estou aqui para neutralizar ninguém, que é o que fazem as forças militares(...). A minha função é a preservação da ordem pública, e só (...) Mas, o que é a preservação da ordem pública? Aí é que entra um conceito muito grande. Vai desde, e eu gosto deste exemplo, atender a discussões de casais (...) até mesmo gerenciar conflitos familiares. Você acaba tendo que atuar nesses pontos todos, até mesmo prestar assistência. Ás vezes, o pessoal fala assim: "Mas a Polícia não é feita para a assistência.". É sim feita para a assistência. É sim para ir lá, pegar o cidadão e conduzir até o hospital. (...) O cara aciona a Polícia Militar, porque ele sabe que se ele chegar numa viatura da Polícia Militar, ele entra pela emergência, e é atendido*

de imediato. Diferente se ele for caminhando, chegar naquele órgão público, e pedir para ser atendido: ele vai ter que pegar uma senha, entrar na fila, e aguardar. Então, tem isso também.(...) Então, eu digo que o trabalho nosso, ele abrange muitos aspectos da atividade. Não adianta dizer que a gente está atuando somente em uma atividade.

(...) Eu digo para você que a corporação, ela tem uma atividade para cada tipo de policial. Tem policial que pensa que ele tem que atuar de uma forma mais repressiva. E tem unidades que atuam de forma mais repressiva. Tem policial que acha que tem que prestar mais serviços de assistência. Temos unidades que fazem mais esse tipo de assistência, relações públicas, contato com a comunidade como é o batalhão escolar, o pelotão turístico, a própria área de trânsito, que tem muito mais relacionamento com a comunidade.

(...) Então, há uma série de influências nisso daí. Mas eu não vejo que o policial, ele atue assim: "ah, porque eu vou atender aqui", "ah, eu acho que eu tenho que atender". Não, não penso que venha a desmerecer o serviço dele. Mas aí trabalha muito dentro do imaginário de cada um, que é diferente.

41) É o bem-estar ligado à segurança – essa é a nossa função – e de prevenção (nós não estamos aqui para "caçar" ninguém). Eu sempre falo o seguinte: se eu tiver que fazer um policiamento na rua de vocês, e não acontecer nada, eu não tiver nenhuma

ocorrência, e não houver nenhuma reclamação de que "roubaram minha moto", "roubaram minha bicicleta" – se não acontecer nada, é porque eu prestei um excelente serviço. Dada a minha presença, não houve nenhum furto, nenhuma ocorrência, nenhuma briga, não houve nada, ninguém armado, não houve tiro.

Volta mais uma vez a imagem de que a presença do policial é suficiente para garantir a ordem, a qual tem, além desta uma outra leitura, em sentido um pouco diferenciado; é como se estivessem a dizer:se isto é assim, torna-se necessário multiplicar o contingente de policial nas ruas e a função repressiva, afirmação que é apenas implícita nos depoimentos, reforçando a argumentação, que aqui se pretende defender acerca das ambigüidade das representações sociais em análise.

42) A função é a manutenção da ordem, que é a função constitucional (...). Como ela vai exercer essa função? (...) O que é a manutenção da ordem dentro da visão do estado brasileiro, hoje? Evidentemente, é diferente da década de 70. Mas, as estruturas de gestão, elas devem ser alteradas para que essas funções sejam exercidas. (...) no meu entendimento, nós estamos com estruturas de gestão ultrapassadas, e é aí que estão os paradigmas que emperram o exercício efetivo da função

(...) As tarefas. As principais tarefas relacionadas a essa função?

No caso específico da Polícia Militar seria o policiamento ostensivo. Dentro do policiamento ostensivo, existe a grande discussão de comunitarização da atividade de polícia, ou seja, a interação polícia- sociedade (comunidade): a participação da sociedade no processo de fazer segurança. E aí, a gente tem novamente a questão cultural.

É um bom caminho, esse? É uma boa direção?

Para mim, é o único ponto. E, efetivamente, exercer a atividade funcional da Polícia Militar, que é a prevenção. A prevenção, ela não pode ser considerada só ao nível do exercício da atividade de policiamento ostensivo. Mas, a prevenção dentro dessa visão mais abrangente de fazer polícia, está ligada a você interagir com as instituições públicas e privadas, e com a própria sociedade em geral, no intuito de buscar soluções para aquela comunidade (...) E é tão complicado a gente falar de prevenção para a Polícia Militar, que parece que é claro, porém não é. Porque a cultura institucional, a cultura de segurança no Brasil, é uma cultura repressiva. E aí, quando você tem um policial fardado na rua, ele entende que ele está ali para quê? Para fazer um flagrante delito, em caso de flagrante, se alguém estiver cometendo um crime. E, se não estiver acontecendo nada na comunidade, ele fica aborrecido, e é capaz de ele fazer acontecer para se divertir.(...). Ele não entende que o papel dele de prevenção está sendo cumprido na totalidade. Mas, a própria instituição diz para ele isso, quando, por exemplo, premia o cara que fez mais flagrantes no mês, quando o bom policial é aquele operacional que anda com a faca

no dente, cheio de armas. O policial que fica na porta da escola, que fica interagindo com as crianças, com os pais dos alunos, aquele que está na quadra, e que as pessoas respeitam, e que conversa, e que conduz um trabalho preventivo, ele não é valorizado.

(...) Os programas, como por exemplo, o "Tolerância Zero", ele soa bem melhor no ouvido do policial do que "Polícia Comunitária". O "Tolerância Zero" não funcionou tão bem aqui, porque culminou com o que a gente sabe por aí. E o "Polícia Comunitária", se você tem normativas que definem, você fala assim: "o policial, a partir de amanhã, é policial comunitário, ele vai interagir com a comunidade". Você não pode baixar normas e definir isso, você tem que mudar toda uma cultura para que isso aconteça. (...) Você, quando você vai atuar com prevenção, tem que raciocinar com valorização do policial; (...) você tem que trabalhar com a questão da educação. Você não tem, por exemplo, e eu falo claramente, que você deveria ter, assim como o vigilante tem, uma lei, uma norma que obrigasse o policial, a cada período, a fazer uma reciclagem, uma requalificação; no entanto, não existe (...) Agora é que, aqui na DE, nós estamos fazendo um projeto de requalificação. Mas isso não está à base de normas, isso está numa normativa do Comando Geral – é norma? É norma, é uma portaria. Mas nada impede que um comandante geral novo que chegar aí, fale assim: "corta isso" e revoga a portaria. Eu acho que isso deveria ser feito no nível de lei.

Os comentários sobre a ambigüidade das representações e sobre ausência de padronização não significam, em hipótese alguma que se esteja afirmando que o policial afirmando uma coisa e fazendo outra, com intenção de responder ao que supõe que o entrevistador queira ouvir. Embora isto possa sempre acontecer, quando se trabalha com discursos, representações, valores, no caso particular o que se está tentando reforçar é o caráter heterogêneo dos princípios e maneiras de conceber a função policial, dentro da própria corporação.

43) What are my roles as a police officer? Our work is changing, it's expanding. I took men to be out there. We are psychologists, we are social workers, we are there to uphold the law, we are there to protect our communities, and to make sure that everybody feel safe in their community, we are there to assist the communities, and whatever issues they may be facing, or feel that they need police's assistance in it. That is how a look our roles. And I think our roles are important roles because people look for us for help, and we have to ensure that we are approachable, and we have the knowledge and the information or the resources to direct them to receive the assistance that they are looking for. But, I mean, I would say, to protect is our role.

44) The police job is to maintain the law and order in the community, to be part of the community, to be constantly communicating with the community to assist, to keep the law and order. (...) Like Sir Robert Peel, I think he said that the "police is the community and the community is the police", something to that effect. One can't work without the other. If the police remains isolated and doesn't communicate with the community, and vice versa, he doesn't work.

45) What is the role of the police in the Canadian society? We are there…to educate…first and for most is to help. We are there to keep the peace; keep the bad guys from…uh…(..) is to help people whatever way we can …and not to be afraid of us. That is not an easy thing, of course. Right now, its multiculturalism, and for some coming to Canada, police is a dirty work. His police in Europe and in the old countries was a state-run gang. To them polices were not different from criminals. But in North America, I only know North America, police is very different. We aren't a gang.

46) I think of Robert Peel, you know, "preserving the peace and enforcing the laws", you know, your basics. That's what we are here for. No more than that. (…) But our functions is the basics, our basics is to keep our streets safe, to keep the bad guys lock up, to preserve life and protect life and property.

As entrevistas sinalizam múltiplas indagações e questões as quais serão retomadas e formuladas como sugestões nas conclusões desta pesquisa. De modo geral, apontam para a necessidade de se aperfeiçoar cada vez mais o conhecimento das representações como uma das formas possíveis de se avançar o conhecimento dos sentidos e conteúdos das práticas que fazem do policial alguém, que de uma forma ou de outra, convive diariamente com a violência e precisa se instrumentalizar para enfrentá-la dentro da observância dos direitos

humanos em todos os momentos de sua prática, a qual comporta, na maioria das vezes, uma relação direta com a sociedade.

Refletindo sobre os temas da profissionalização e da função policial, e sobre como são abordados pelos entrevistados, um outro tema vem à tona: a multiplicidade de concepções, as definições que insistem no aspecto emocional, na responsabilidade da missão, dentre outras coisas, apontam para uma lacuna identitária, articulada à falta de reconhecimento social que produz, por sua vez, um déficit de auto- reconhecimento, como já apontado neste último capítulo. No contexto brasileiro, tal lacuna está, certamente, articulada a esta representação que alguns policiais fazem de si mesmos como alguém que trata, trabalha, lida como o 'lixo'da sociedade. Poder-se-ia, talvez, falar de um bloqueio face ao processo de construção de uma identidade coletiva, que pode, no limite, impossibilitar que estes indivíduos se auto reconheçam como sujeitos de uma profissão.

No contexto canadense embora também não se tenha estruturado de modo conclusivo a idéia de profissão já se poderia, talvez, falar da existência desta dimensão 'serviço' a qual, traduzido em serviço para a sociedade, não deixa de ser um passo importante para que se possa falar da construção da profissão policial.

Recomendações

Para cumprimento do objetivo número 3 do projeto de pesquisa, *elaborar uma proposta para subsidiar os esforços das polícias na (re)definição dos parâmetros norteadores de seus mecanismos de controle interno* e atendimento ao edital do concurso de projetos de pesquisa, seguem as recomendações gerais e as recomendações específicas à SENASP.

Recomendações Gerais:

- PROMOVER AÇÕES DE SENSIBILIZAÇÃO PARA A NECESSIDADE DE CONTROLAR O USO DA FORÇA.

  Conforme discutido neste relatório (capítulos 1 e 3), a forma de utilização da força tem conseqüência direta sobre a legitimidade de que goza a polícia junto à população. Para lidar com esta questão é necessário criar e aperfeiçoar mecanismos de controle do uso da força. Existem vários mecanismos para este controle. Eles não são mutuamente excludentes, ao contrário, se complementam (capítulo 2). Entretanto qualquer destes mecanismos só terá eficácia se contar com uma forte adesão dos policiais ou, pelo menos, dos seus dirigentes.

- CRIAÇÃO DE NORMAS DE CONDUTA

  De acordo com as pesquisas realizadas sobre o assunto, a criação e adoção de códigos de deontologia e normas administrativas têm se revelado um dos mecanismos mais eficazes para controlar do uso da força (capítulo 4). A exemplo da PMDF, algumas polícias brasileiras já contam com códigos de deontologia, entretanto, carecem de normas de condutas que estruturem melhor a discricionariedade policial (capítulo 3).

- ADEQUAR O TREINAMENTO ÀS NECESSIDADES DO POLICIAMENTO

  O treinamento é uma das formas utilizadas pelas polícias para capacitar seus membros ao emprego adequado da força. Entretanto, sem a adoção de normas claras que orientem as condutas policiais, os esforços despendidos no treinamento serão inócuos. Além disso, é importante considerar a necessidade de uniformização e de continuação do treinamento.

- ADEQUAR O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DAS CONDUTAS POLICIAIS

  Os esforços de controlar o uso da força policial não se restringem ao treinamento. Também é necessário aperfeiçoar o sistema de controle interno das condutas policiais. Nos casos de acusação de desvio de conduta, é importante adequar os procedimentos de apuração e julgamento aos conteúdos dos códigos de deontologia e das normas de condutas.

Recomendações específicas para a *Secretaria Nacional de Segurança Pública*:

- COORDENAR OS ESFORÇOS PARA CRIAÇÃO DE UM MODELO NACIONAL DE USO DA FORÇA POLICIAL

  A criação de um modelo nacional de uso da força policial permitirá a uniformização das condutas policiais. Apesar das diferenças regionais, a criação de um modelo nacional poderia fomentar a constituição da identidade profissional dos policiais. Além disso, proporcionaria uma economia de esforços, bem como permitiria intercambio e ações conjuntas. Na criação deste modelo, é preciso incorporar as necessidades, os saberes e as experiências das polícias. Para tal, sugere-se a constituição de uma equipe de policiais especialistas em treinamento do uso da força para pensar e elaborar o modelo nacional.

- INCENTIVAR A ADOÇÂO DO MODELO NACIONAL DE USO DA FORÇA

  Tomando o cuidado de não ferir as autonomias federativas, a SENASP pode incentivar a adoção do modelo nacional pelas diferentes polícias existentes no Brasil. Para isso, o condicionamento dos repasses dos recursos do Funda Nacional de Segurança Pública (FNSP) seria ferramenta valiosa para a implementação desse modelo.

- INCENTIVAR A ADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS DE TREINAMENTO E AVALIAÇÃO AO MODELO NACIONAL DE USO DA FORÇA

  A implementação de um modelo nacional de uso da força passa necessariamente pela sua adoção nos sistemas de treinamento e de controle interno. É importante adequá-lo aos sistemas existentes nos estados. Para tanto, sugere-se um amplo levantamento dos modelos de ensino profissional existentes, a fim de incorporar suas variações na elaboração do modelo nacional. Bem como submeter o modelo nacional a um amplo debate com representantes das polícias, da sociedade civil e especialistas na área de segurança pública.

Bibliografia

ADORNO, Sérgio. (1998). "*Conflitualidade e Violência: Reflexões sobre a Anomia na Contemporaneidade*", in *Tempo* Social, Vol. 10 (1).

ADORNO, Sérgio. (1999). "*Insegurança versus Direitos Humanos – entre a lei e a ordem*" in *Tempo Social*, Vol. 11 (2).

ADORNO, Sérgio. (2002). "*Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea*"; *in* Miceli, S. (org.) *O que ler na Ciência Social Brasileira*, vol. IV S. Paulo: ANPOCS: Ed. Sumaré; Brasília, DF: CAPES.

ALVAREZ, M. C. (2004)."*Controle Social notas em torno de uma noção polêmica", in São Paulo em Perspectiva*, vol.18 (1).

BANDEIRA, Lourdes & COSTA, Arthur. (2003). "*A Deontologia e o Controle da Atividade Policial*". Trabalho apresentado no XI Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia. Campinas, 02-05 de setembro de 2003.

BANDEIRA, Lourdes. (1998). "*O que faz da Vítima ,Vítima*", in Dijaci de Oliveira *et alii* (orgs.), *Primavera já Partiu: Retrato dos Homicídios Femininos no Brasil*. MNDH/ Vozes, Brasília/Petrópolis.

BAYLEY, David. (1975). "*The Police and Political Development in Europe*", *in* Tilly, C. (ed), *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton: University of Princeton Press.

BAYLEY, David. (1985). *Patterns of Policing.* News Brunwick, Rutgers University Press.

BAYLEY, David. (1991). *Prefácio*, *in* Andrew Goldsmith (ed.), *Complains Against The Police: The Trend to External Review.* New York, Oxford University Press.

BAYLEY, David. (1994). *Police for the Future.* New York: Oxford University Press.

BERGER, Peter. (1971). *Introducción a la Sociología*. México: Editorial Limusa-Wiley.

BRODEUR, Jean Paul. (2002). *Como Reconhecer um Bom Policiamento.* São Paulo: Ed. USP.

CANO, Ignácio. (1997). *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: ISER.

CHANEY, Carole e SALTZSTEIN, Grace. (1998). "*Democratic Control and Burocratic Responsiveness: The Police and the Domestic Violence*". *American Journal of Political Science*, vol. 48 (3).

CHEVIGNY, Paul. (1995). The Edge of Knife: Police Violence in The Americas. New York, The New Press.

COSTA, Arthur & MEDEIROS, Mateus. (2002). "*Police Demilitarisation: Cops, Soldiers and Democracy*", *in Journal of Conflict, Security and Development*, vol 2 (2), pp. 25-45.

COSTA, Arthur. (2004). Entre a Lei e a Ordem: violência e reformas nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

COSTA, Arthur. (2003). *A Fragilidade dos Mecanismos de Controle da Atividade Policial no Rio de Janeiro*. Trabalho apresentado no XIV *Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia*. Brasília, *mimeo*.

DAS, Dilip e PALMIOTTO, Michael. (2002). "*International Human Rights Standards: Guidelines for the World's Police Officers*". *Police Quarterly*, vol. 5 (2).

DAVIS, Kennteh. (1971). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Urbana: University of Illinoys Press.

ELIAS, Norbert. (1990). *O Processo Civilizador: uma História dos Costumes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

FRISCH, Lisa. (1992). "*Research that Succeds, Policies that Fail*". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 83 (1).

FYFE, James. (1978). *Shots Fired: A Typological Examination of New York City Police Firearms Discharges, 1971-1975* . State University of New York: Tese de Doutorado.

GARLAND, David. (2001). *The Culture of Contro*l. Chicago: The University of Chicago press.

GARLAND, David. (1995). *Punishment and modern society. A study in social theory*. Oxford: Clarendon Press.

GELLER, William A. e TOCH, Hans. (1996). *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force.* New Haven: Yale University Press.

GELLER, William e SCOTT, James. (1992). *Deadly Force: What We Know, a Practitioner's Desk Reference on Police-Involved Shootings*. Washington: Police Executive Research Forum.

GIDDENS, Anthony. (1991). *As Conseqüências da Modernidade.* São Paulo: Ed. Unesp.

GOLDSMITH, A. & COLLEEN, L. (eds.). (2000). *Civilian Oversight of Police: Governance, Democracy and Human Rights.* Portland e Oxford, Hart Publishing.

GOLDSTEIN, Herman. (1963). "*Police Discretion: The Ideal Versus The Real*". *Public Administration Review*, nr 23, pp. 140-148.

GOLDSTEIN, Herman. (2003*). Policiando uma Sociedade Livre*. São Paulo: Ed. USP.

KANT DE LIMA, Roberto *et alii.* (2000). "*Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia*", *in BIB*, 50 (2), pp. 45-123.

KANT DE LIMA, Roberto. (1995). *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

KLOCKARS, Gari. (1996). "*A Theory of Excessive Use of Force and Its Control*", in Geller, W. e Toch, H. (orgs.), *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force.* New Haven: Yale University Press.

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE. (2000). Dossier: les Dilemmes de la Proximité Des polices d´Europe en Chantier, Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, nº 39.

LINT, Willem de. (1998). "*Regulating Autonomy: Police Discretion as a Problem for Training*". *Canadian Journal of Criminology*, vol. 40 (3).

MACHADO, Luis Antonio. (1990). "*Trabalhadores do Brasil: Virem-se*". Rio de Janeiro, *mimeo*.

MACHADO, Luis Antonio. (1997). "*Criminalidade Violenta e Ordem Pública: Nota metodológica*". Trabalho apresentado no VIII Congresso da SBS. Brasília.

MANNING, Peter. (1977). *Police Work: The Organization of Policing.* Cambrigde: The MIT Press.

MARTUCCELLI, D. (1999). *"Reflexões Sobre a Violência*", in Revista *Tempo Social* Vol.11 (1).

MENDES, E. (ed.). (1998). *Democratic Policing and Accountability: Global Perspectives.* Aldershot, Ashgate, 1999;

MENDEZ, J; O'DONNELL, G e PINHEIRO, P. S. (eds.*)*. (2000). *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America.* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

MESQUITA NETO, Paulo de. (1999). "*Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle*"**,** *in* Pandolfi, D. *et alii*, *Cidadania, Justiça e Violência.* Rio de Janeiro: FGV Editora.

MICHAUD, Yves. (1996*). La Violence Apprivoisée*. Paris: Hachette.

MICHAUD, Yves. (1998). *Violence et Politique*. Paris: Gallimard.

MINGARDI, Guaracy. (1992). T*iras, Gansos e Trutas; Cotidiano e Reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Editora Página Aberta.

MONJARDET, Dominique. (1998) "*Moderniser, pour quoi faire? La gauche et la police*"; *in Esprit*, *Police* nº 135, fev.

MONJARDET, Dominique. (2003). *O que faz a Polícia?* São Paulo: Ed. USP.

MUNIZ, Jacqueline. (1999). *Ser Policial É Sobretudo Uma Razão de SER: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.* IUPERJ, Tese de Doutorado.

MURPHY, Patrick. e PLATE, T. (1977) *Comissioner: A New View From The Top of American Law Enforcement.* New York, Simon and Schuster.

NASCIMENTO, Nívio Caixeta do. (2003). *Entre as leis e o mundo: polícia e administração de conflitos numa perspectiva comparativa*. Universidade de Brasília: Tese de Doutorado.

NIERDERHOFFER, A. e BLUMBERG, A. (1972) *The Ambivalente Force.* Boston, Ginn/Blaisdell.

OLIVER, W. M. (2000) *Community Policing: Classical Readings.* New Jersey, Prentice Hall.

PORTO, Maria Stela Grossi. (1999). "A Violência Urbana e suas Representações Sociais: o caso do DF", in *São Paulo em Perspectiva*, vol 13 (2).

PORTO, Maria Stela Grossi. (2000). "*Análise Weberiana da Violência*", *in* Coelho, M.F. P. *et Alii*, *Política, Ciência e Cultura em Max Weber*. Brasília: Ed. UnB / Imprensa Oficial.

PORTO, Maria Stela Grossi. (2001). "*Violência e Segurança: a Morte como Poder?*" *in* OLIVEIRA, Dijaci, *et alIi*, *Violência Policial, Tolerância Zero?* Goiânia: Ed. UFG e Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos.

PORTO, Maria Stela Grossi. (2004). "*Polícia e Violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal*", in *São Paulo em Perspectiva*, Vol 18 (1).

RAMOS, Silvia e MUSUMECI, Leonarda. (2005). *Elemento Suspeito: Abordagem Policial e Discriminação na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira e CESeC.

SKOLNICK, Jerome (1962). *Justice Without a Trial*. New York: Macmillian.

SKOLNICK, Jerome e FYFE, James. (1993). *Above the Law: Police and Excessive Use of Force*. New York: The Free Press.

WALKER, Samuel (1993). *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990.* New York: Oxford University Press.

WALKER, Samuel. (1993). *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990.* New York: Oxford University Press.

ZORZA, Joan. (1992). "*The Criminal Law and the Misdemeanor Dosmestic Violence 1970-1990*". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 83 (1).