

# CÓDIGOS DE DEONTOLOGIA POLICIAL NO BRASIL E NO CANADÁ: ANÁLISE DOS DOCUMENTOS E DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

Maria Stela Grossi Porto  
Arthur Trindade Maranhão Costa  
Departamento de Sociologia  
Universidade de Brasília

## 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. 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.

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 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 perito, 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 estarem ligadas 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 os 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.

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.

O trabalho desenvolvido foi motivado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça.<sup>1</sup> Adotamos o método comparado para estudados os mecanismos internos de controle do uso da força legal existentes em diferentes polícias. Foram analisados os códigos e manuais em uso na Polícia Militar do Distrito Federal (Brasil) e no Ottawa Police Service (Canadá). Também foram conduzidas entrevistas com policiais destas duas instituições. 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

---

<sup>1</sup> Além dos autores participaram desta pesquisa: Pedro de Albuquerque Neto, Rodrigo Figueiredo Suassuana, Priscila A. Landim de Castro, Rafael A. da Costa Alencar, Marília Barbosa de Barcelos e Guilherme Almeida Borges.

deontologia e das normas de conduta, além de verificar especificidades e os aspectos comuns aos diferentes sistemas policiais dos países em análise.

Inicialmente discutimos a natureza e os tipos de poder discricionário que os policiais possuem. Em seguida, estudamos algumas das formas mais frequentemente utilizadas para controlar este poder discricionário. Numa outra seção, analisamos e comparamos os conteúdos dos códigos e manuais utilizados em Brasília e Ottawa. Depois, comparamos as representações dos policiais brasileiros e canadenses sobre a natureza da atividade policial e as formas de controlá-la. Ao invés de apresentarmos uma conclusão, optamos por relacionar as recomendações que nosso trabalho produziu.<sup>2</sup>

## A POLÍCIA E O PODER DISCRICIONÁRIO

Nas últimas três décadas, um dos maiores desafios enfrentados por diversas instituições policiais foi melhorar o controle sobre o 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. Prevalencia 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, as instituições policiais conferem enorme discricionariedade aos policiais dos escalões mais baixos, dentro da hierarquia. 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 quando não existem normas que orientem e imponham limites à ação dos policiais.

---

2 O relatório completo da pesquisa “*Condutas Policiais e Códigos de Deontologia: um estudo comparado das relações entre a polícia e a comunidade*” encontra-se disponível no sítio: [http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas\\_aplicadas/anpocs/concurso\\_projetos.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/anpocs/concurso_projetos.htm)

## Descobrimo 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 limitam 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, as inúmeras decisões da suprema corte norte-americana têm afetado a atividade policial. Na maior parte, são decisões que dizem respeito aos procedimentos adotados pela polícia do que propriamente à legislação criminal. Desde a década de 60, a Suprema 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 as decisões judiciais têm conseguido mudar determinadas práticas policiais. Nos últimos anos, a justiça federal dos EUA 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 (partner 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 necessidades 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 policiais.

#### **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 detrimento 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 bloquear uma via. Enfim, os policiais dispõem de um número razoável de opções para exercerem a sua autoridade.

Entretanto, a forma que os policiais utilizam para intervir nas condutas dos indivíduos e rotinas das comunidades têm grande repercussão sobre a vida das pessoas. Muitas vezes, embora autorizados pela lei, os policiais agem de forma violenta e arbitrária. Visando lidar com este problema, diversos departamentos de polícia passaram a 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, foram aprovados em 1990 os Princípios Básicos Para Uso da Força e de Armas de Fogo Por Policiais. De forma geral, estas resoluções da ONU enfatizaram 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. De forma geral, 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) estabeleceram-se códigos de deontologia e normas de condutas para orientar a atividade policial em situações específicas.

A demanda pela melhoria no nível instrução dos policiais surgiu no final da década de 60 em algumas cidades dos EUA e Canadá. 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 implicou 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 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 hoje, 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 códigos de deontologia e de normas administrativas de condutas. 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 e determina os princípios e valores que devem nortear as atitudes e comportamentos dos policiais, dentro da corporação e em sua relação com o público.

A deontologia é, etimologicamente, a ciência dos deveres e objetiva, no presente contexto, 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. 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. O policial, ao contrário do que ocorre entre os profissionais liberais, desempenha suas funções demarcadas por uma rígida estrutura hierárquica, embora nem sempre essa estrutura seja considerada, principalmente nas situações de patrulhamento de rua.

Pelo contrário, em sua prática cotidiana o policial age 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, observou-se o surgimento de códigos de deontologia policial em diversos países. Tal fenômeno inscreve-se às tentativas de melhor lidar com a questão do controle da atividade policial.

Os códigos de deontologia estabelecem princípios e valores que devem nortear as atividades profissionais. Entretanto, sem uma clara definição da forma como proceder cotidianamente, tais princípios e valores dificilmente terão aplicação efetiva. Exatamente por este motivo, algumas polícias elaboram normas administrativas de conduta para complementar (ou por em prática) os conteúdos prescritos nos códigos de deontologia.

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, normalmente o que acontece é a descoberta pelo policial, 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 ser abertamente submetidas à apreciação crítica da sociedade.

O desafio atual das instituições policiais 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 estructurem 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 policiais recebem orientações claras e objetivas sobre como proceder nas situações que encontrarão na prática da sua profissão.

## **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) as quais

foram escolhidas por se tratarem de duas instituições bastante diferentes, no que diz respeito a suas formas de organização institucional. Optou-se por comparar instituições policiais já que é a partir delas que as atividades de policiamento são desenvolvidas. Buscou-se explorar o contraste para, através dele, avançar no entendimento de novas categorias de análise.

Foram considerados apenas aqueles estatutos que tem força de lei, uma vez que o caráter coercitivo é característica essencial dos códigos de deontologia. O eixo condutor do estudo foi a análise das relações polícia/ sociedade e dos mecanismos de controle social que regulam a atividade do policial, em sua dupla vertente, da função e da profissão. Privilegiou-se o controle interno buscando-se saber em que medida este interfere na prática diária do policial e nas formas através das qual esta prática é avaliada.

A pesquisa procedeu por meio de duas estratégias: a análise dos documentos acima mencionados e entrevistas com informantes-chaves nas instâncias de: a) direção de ensino, b) formação/ treinamento e c) avaliação das polícias pesquisadas. A documentação disponível foi trabalhada através da análise de conteúdo, a partir da seguinte categorização (que abarca o conteúdo dos documentos, seu grau de especificidade/generalidade e seu caráter restritivo ou não face à discricionariedade: a) definição de termos, considerações iniciais e considerações finais; b) organização interna; c) deveres, direitos e proibições; d) procedimentos profissionais e e) outros.

Como “definição de termos, considerações iniciais ou finais” foram classificados aqueles artigos que traziam conceitos gerais e definições que serviriam de base para a interpretação dos demais artigos. Por exemplo, 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, os que tratam da organização e da distribuição de competências dos diferentes órgãos e seções de cada organização policial; os que descrevem a estrutura (composição e competência) de determinada unidade policial; os que tratam das relações entre estas diferentes unidades.

Na categoria “deveres, direitos e obrigações” foram incluídos os itens que descrevem os direitos e prerrogativas dos policiais em geral. Também 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) e conteúdos sobre direitos e prerrogativas judiciais. Os itens referentes às obrigações funcionais dos policiais foram classificados desta forma.

Os “procedimentos profissionais” dizem respeito a conteúdos relativos à descrição dos procedimentos para o exercício da profissão de polícia. 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.

Os artigos ou seções foram a unidade de análise considerada. Embora, frequentemente os artigos ou seções possuam inúmeros incisos ou alíneas, os mesmos foram considerados no seu conjunto e não separadamente. Cada unidade de análise foi analisada separadamente por pelo menos dois pesquisadores. Ao final do processo, compararam-se todas as análises realizadas. Os itens que apresentaram divergências

foram revistos a fim de dirimir os conflitos de interpretação e construir coletivamente uma interpretação sobre os documentos analisados.

### **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, como por exemplo, iniciativas verificadas em São Paulo, Minas Gerais e Goiás, visando à criação de Códigos de Deontologia e o estabelecimento de Procedimentos Operacionais Padrão (POP's).

Este foi, igualmente, 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 da polícia 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.

Os artigos que tratam dos aspectos 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.

A análise 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 detalhasse melhor as especificidades para a atividade policial que daí poderia 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.

Gráfico 1  
Estatuto da PMDF: conteúdo dos artigos

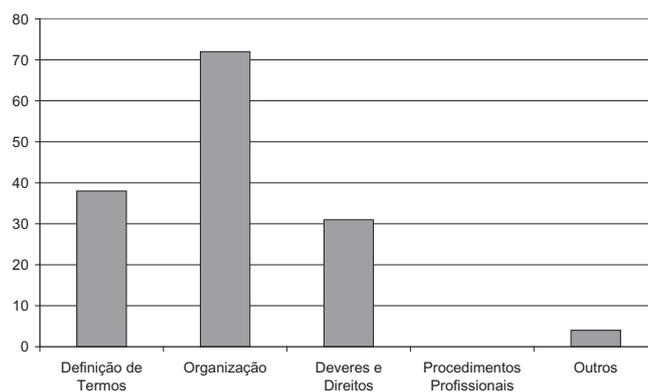
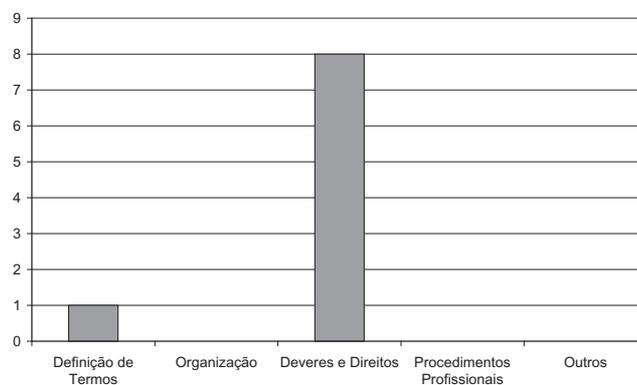


Gráfico 2  
Código de Conduta Ética da PMDF



O Estatuto é um documento centrado nos deveres ligados à disciplina e à hierarquia, estando fortemente impregnado da cultura hierárquica. O grau de generalidade de sua formulação torna bastante difícil, senão impossível traduzi-los em subsídios para a formulação de normas de conduta profissionais. Seus deveres são, em sua esmagadora maioria, os deveres do cidadão.

Situação semelhante pode ser constatada pela leitura dos 09 artigos que compõem o Código de Ética, como mostrado no gráfico número 02. O conteúdo contempla deveres do cidadão mais do que do profissional.

Chama também a atenção o fato de o código se definir como um código de ética Profissional e não se referir à profissão policial.<sup>3</sup> Nenhum parágrafo deste artigo trata de modo específico da relação do policial com a sociedade. Fato 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:

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 se inscrevem os valores e a filosofia da atuação profissional, são apresentados no capítulo III em um artigo construído por 23 parágrafos, que mantém o nível de generalidade mencionado 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, tratando de itens como ‘segurança da comunidade’, ‘prevenção da ordem pública’, ‘zelo pela sua competência exclusiva, na prevenção e manutenção da ordem pública’ sem, no entanto definir o que isto significa. No capítulo IV, sobre o valor policial, mistura-se de modo abrangente e vago prescrições de conteúdos e

---

3 Grifos nossos

de conseqüências bastante diferenciadas, tais como ‘o patriotismo’, ‘o civismo,’ e ‘o aprimoramento técnico profissional,’ e ‘a dedicação na defesa da sociedade’.

O capítulo 05 intitula-se “Princípios Consagrados de Ética profissional para o Policial Militar”. 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 apresentada através da proteção às leis.

No Estatuto, tanto quanto no Código, há uma enorme lacuna no tocante a procedimentos profissionais. O Manual Básico de Policiamento, utilizado no treinamento básico dos policiais, não contém normas de condutas específicas para os policiais e sim uma descrição dos principais tipos de policiamento utilizados no Distrito Federal: policiamento ostensivo, policiamento de trânsito e rodoviário, policiamento de guardas, policiamento escolar e policiamento feminino. No que diz respeito ao uso da força, não diz como os policiais deveriam proceder, não contém nenhuma prescrição sobre quando e como usar o armamento. O mesmo pode ser dito quanto à forma de abordagem policial, da conduta com presos, da perseguição motorizada e do tratamento da violência doméstica.

Os manuais existem, mas não fazem parte do dia-a-dia da prática policial como orientadores de condutas, não se incorporando como valores e padrões de comportamento, definidores de posturas profissionais. Enquanto não se estruturar a profissão e o conceito de profissionalismo a partir de valores, saberes e práticas que orientem a conduta policial, sobretudo no momento em que a ação rápida exige os condicionamentos necessários, tenderão a prevalecer o senso comum e o 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. Naquele país, 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.<sup>4</sup> 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.

<sup>4</sup> No Brasil, cabe aos secretários de segurança pública exercerem boa parte das funções políticas e administrativas do *Solicitor General*.

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 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 polícias 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 implantar 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 respeito 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 indicado 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.

Gráfico 3  
Police Services Act

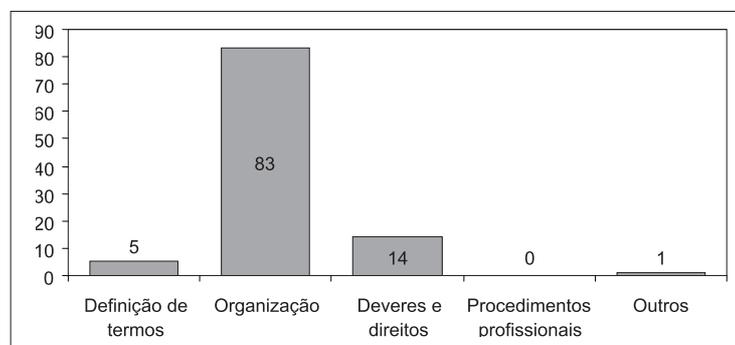


Gráfico 4  
Comparação entre os Códigos

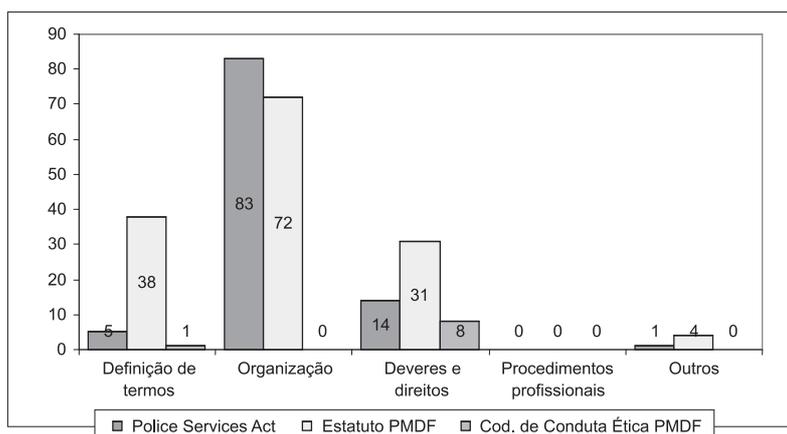
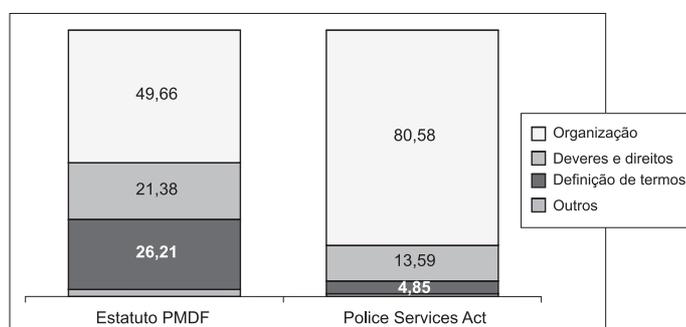


Gráfico 5  
Conteúdo dos artigos – composição dos códigos (%)



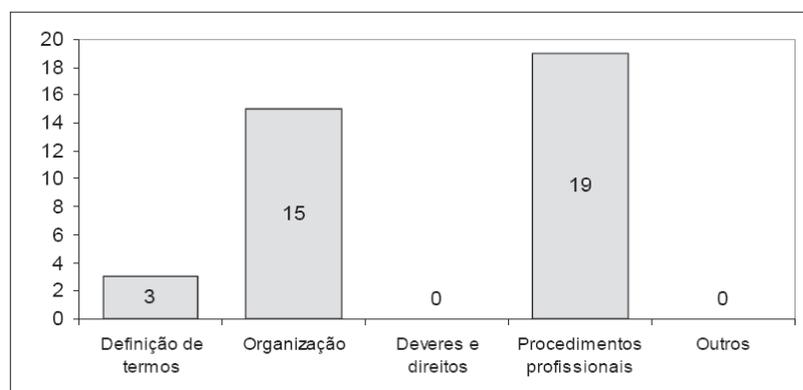
De modo semelhante ao Estatuto do Distrito Federal, o código de Ottawa não estabelece de forma clara como os policiais deveriam exercer suas funções. Apenas fornece os princípios que deveriam nortear o trabalho dos policiais. O artigo 42 do Police Services Act estabelece os deveres dos policiais:

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”. Entretanto, e esta é uma distinção importante, face a estas lacunas, em 1999, o Solicitor General de Ontário estabeleceu o Adequacy and Effectiveness of Police Services. A análise dos seus conteúdos evidencia uma preocupação maior com o estabelecimento de procedimentos profissionais e normas de condutas policiais, como mostra o gráfico 6.

Gráfico 6  
Adequacy and Effectiveness of Police Services – conteúdo dos artigos



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 elaborem normas e procedimentos profissionais sobre determinados assuntos. 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 indicado, mais abaixo.

## **COMPARANDO REPRESENTAÇÕES SOCIAIS**

Com relação às entrevistas, 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.

Os conteúdos das respostas apontam para situações de convergência acentuada em relação a alguns dos tópicos tratados pela análise documental, assim como indicam se não divergências, pelo menos concepções diferenciadas entre as duas cidades, 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 diferem quanto às representações relacionadas à discricionariedade, embora neste segundo aspecto as convergências ainda sejam maiores do que as divergências, conforme se percebeu a partir 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, disponíveis, seja em manuais de procedimentos operacionais, seja através da cultura oral, como atestam alguns depoimentos. 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.

No Distrito Federal, percebe-se um misto de afirmações calcadas no bom senso, na busca de definições extraídas de situações concretas – através de exemplos e de raciocínio circulares do tipo ‘até onde a lei assegura é uso da força’ configurando a tautologia que, por vezes, preside a argumentação. Ao lado disso, é possível também 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 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 frequência 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. Além de evitar 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. Valeria a pena 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/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 despercebida aos que estão atuando na área de formação do policial. Fica claro, sobretudo, a dificuldade em mudar a cultura institucional que, até 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.

Na questão da formação e do treinamento, que é central para a idéia de uma polícia profissional, os conteúdos relativos à utilização da arma de fogo revelam a ausência de padronização: predominam técnicas diferenciadas, a critério do instrutor e, o que é mais crucial, filosofias – ou doutrinas, como se diz no âmbito da instituição – também distintas.

Os conteúdos ligados ao uso da força e, com menor intensidade, à discricionariedade são os que maiores diferenças parecem trazer quando se compara as representações sociais dos policiais do Distrito Federal e de Ottawa. 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', é recorrente nos relatos e se constitui 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. A idéia de responsabilização (accountability), com fundamento no PSA e no Código Criminal está presente em vários dos depoimentos analisados.

### **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.

Inquirido 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 mesmo de se sentirem) acusados de algum deslize. 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 diversidade de respostas apontam, no caso do Distrito Federal, para uma ausência de procedimentos padronizados capazes de estruturar a discricionariedade. 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 solicitados a indicar as normas que orientam a prática policial, as respostas apontaram para os ordenamentos legais que regem a vida dos civis, sem fazer referência a algo de mais específico; 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 quando se trata de um agente de segurança pública, precisa estar consciente em relação ao ordenamento legal no qual se enquadram suas ações e /ou desvios de conduta.

No caso de Ottawa, além do procedimento rotineiro de relatórios escritos, detalhando e justificando ações da atividade policial, parece ressaltar dos depoimentos 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) usar 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. Na prática, no entanto, o policial tem, de fato, uma margem de liberdade para tomar decisões. Assumir sua existência poderia ser mais produtivo do que a simples negação da discricionariedade.

## **Profissionalização**

Embora, em termos gerais, admitam que a profissionalização dependa do treinamento e da formação, os entrevistados, na polícia militar do DF, não apontam seus conteúdos. Por exemplo, em uma corporação de cerca de 15 mil policiais, como é a do Distrito Federal, é impossível poder se afirmar que 3.000, 4.000 ou 5.000 deles tenham tido a mesma formação quanto ao uso de arma de fogo.

A idéia de profissão supõe 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. 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 admitem 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: mata e morre em nome da lei mas também acima da lei e contra a lei. A consciência das lacunas, das necessidades em matéria de formação existe. Falta, entretanto, traduzir essas necessidades ressentidas, em critérios organizadores de padrões de conduta e em políticas de segurança pública.

No contexto canadense, há, em Ottawa, a 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 Polícia), praticando uma metodologia de ‘resolução de problemas’, que é o ‘Performances Management Cases’, e atuando a partir de um constante processo de supervisão, requisito que se articula, em termos de eficácia, à responsabilização (accountability, feita por escrito e atingindo não só o policial autor de um dado ato mas seu superior hierárquico. 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.

## **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 ou à questão do policial como 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.

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.

As entrevistas sinalizam múltiplas indagações e 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 GERAIS**

A forma de utilização da força tem consequência 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. Portanto, recomendamos que sejam promovidas ações de sensibilização para a necessidade de controlar o uso da força policial.

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. À exemplo da PMDF, algumas polícias brasileiras já contam com códigos de deontologia, entretanto, carecem de normas de condutas que estruturem melhor a discricionariedade policial. Recomendamos a elaboração de normas de conduta policial.

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. Sugerimos que é necessário adequar o treinamento às necessidades do policiamento.

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. Recomendamos a necessidade de adequar o sistema de avaliação das condutas policiais.

## RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA A SENASP:

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 intercâmbio 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. Recomendamos que a SENASP coordene os esforços para a criação de um modelo nacional de uso da força policial.

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 Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) seria ferramenta valiosa para a implementação desse modelo. Recomendamos, portanto, que a SENASP incentive a adoção do 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 de uso da força. Bem como submeter o modelo nacional a um amplo debate com representantes das polícias, da sociedade civil e especialistas na área de segurança pública. Sugerimos à SENASP também que incentive a adequação dos sistemas de treinamento e avaliação policial ao modelo nacional de uso da força.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. (2002) 'Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea' in MICELLI. ( org.) O que ler na ciência social brasileira S. Paulo: ANPOCS: Ed. Sumaré; Brasília, DF, CAPES.

BANDEIRA, L. M. E COSTA, A. T. M. ( 2003 ) 'A Deontologia e o Controle da Atividade Policial'.Brasília, mimeo.

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.

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.

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

CHARMOILLAUX, Isabelle. (1996). *La Deontologie Policière*. D.E.A. Droit Publiques. Universités de Franche-Comte. Paris, mimeo.

- CHEH, Mary. (1996). "Are Lawsuits an Answer to Police Brutality?", in Geller, William e Toch, Hans, *Police Violence; Understanding and Controlling Police Abuse of Force*. (New Haven: Yale University Press).
- 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, Kenneth. (1971). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Urbana: University of Illinois Press.
- GELLER, William A. e TOCH, Hans. (1996). *Police Violence: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*. New Haven: Yale University Press.
- GIDDENS, Anthony. (1991). *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp.
- 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.
- LINT, Willem de. (1998). "Regulating Autonomy: Police Discretion as a Problem for Training". *Canadian Journal of Criminology*, vol. 40 (3).
- 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.
- MINGARDI, Guaracy. (1992). *Tiras, Gansos e Trutas; Cotidiano e Reforma na Polícia Civil*. São Paulo: Editora Página Aberta.
- MONJARDET, Dominique. (2003). *O que faz a Polícia?* São Paulo: Ed. USP.
- MUNIZ, Jacqueline et alii. (1997) "Resistência e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário", in *Tempo Social*, 9(1), maio.

- 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.
- 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.
- 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 Violência Policial: Tolerância Zero? Brasília, MNDH, Goiânia, UFG.
- PORTO, Maria Stela Grossi ( 2004 ) ‘Polícia e Violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal’ in São Paulo em Perspectiva, opus cit.
- 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.