

VIOLÊNCIA POLICIAL: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

THIAGO ANDRÉ PIEROBOM DE ÁVILA¹

1. Introdução
 2. A persistência de fenômenos de violência policial no Brasil recente
 3. Criminologia da violência policial
 4. Diversas modalidades de violência policial
 5. Estratégias político-criminais de enfrentamento à violência policial
 6. Considerações finais
- Referências bibliográficas

1. INTRODUÇÃO

Este artigo visa a analisar o problema da violência policial no Brasil, suas causas e quais seriam as estratégias político-criminais para seu enfrentamento.

Será feita uma análise dos fenômenos de desvio policial no Brasil recente, seguidos da explicação criminológica para sua persistência. Em seguida, o artigo aprofunda-se na exposição das diversas modalidades de violência policial e das possíveis estratégias político-criminais de enfrentamento.

O trabalho parte da premissa de que a violência policial é uma séria violação de direitos humanos e o Ministério Público, enquanto instituição encarregada de velar pelo respeito aos direitos fundamentais (CF/1988, art. 129, II) e, especificamente, do controle externo da atividade policial (inciso VII), tem responsabilidade em desenvolver uma postura proativa na prevenção e responsabilização do desvio policial.

¹ Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Lisboa, Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília e especialista em investigação criminal pela *École Nationale de la Magistrature* da França. Promotor de Justiça do MPDFT, atualmente exercendo a função de Coordenador dos Núcleos de Direitos Humanos do MPDFT. Membro colaborador da Comissão de Controle Externo da Atividade Policial do CNMP. Autor de diversos livros e artigos jurídicos, professor de direito processual penal e de temas de direitos humanos em diversas instituições (FESMPDFT, ESMPU, CNMP, ENFAM e outras).

Desde já se esclareça que o presente trabalho não é um libelo contra as instituições policiais nem contra os inúmeros policiais que diariamente arriscam a vida na promoção da segurança pública, muitas vezes com salários aviltantes e em condições desumanas de trabalho. A todos esses bravos policiais cabe o reconhecimento público de sua relevância. Nenhum país do mundo avança na consolidação da democracia sem instituições policiais reconhecidas e fortalecidas. Todavia, a mesma democracia impõe limites de legitimidade à atuação policial, e não falar abertamente do problema da violência policial levaria a encobrir artificialmente o problema, impedindo sua efetiva resolução.

2. A PERSISTÊNCIA DE FENÔMENOS DE VIOLÊNCIA POLICIAL NO BRASIL RECENTE

A CRFB/1988 representou a consolidação de um processo histórico de aversão à arbitrariedade punitiva que marcou o período da ditadura militar, com diversos dispositivos especificamente direcionados à contenção da violência policial. Em verdade, a violência e a corrupção policiais não se iniciaram com a ditadura militar; trata-se de um fenômeno que sempre esteve presente na história brasileira, tendo sido potencializado nesse período de exceção². Infelizmente, a CRFB/1988, apesar de criar um ambiente democrático de realização da segurança pública, não logrou apagar totalmente as práticas históricas de arbitrariedades no exercício da atividade policial³.

Em abril de 1997, o IBOPE realizou em âmbito nacional pesquisa com resultados assustadores: cerca de 70% dos brasileiros disseram não confiar “nem um pouco” na polícia; a maioria considerou que a qualidade dos serviços da polícia piorou ultimamente; e 92% temem que os policiais façam mal a algum de seus parentes⁴. Pesquisa do IPEA de 2012 chegou a resultados semelhantes: 53,5% dos brasileiros

² Documentando a história de práticas arbitrárias na polícia, antes e durante a ditadura, v. por todos Holloway, 1997; Bretas, 1997; Huggins et al., 2006.

³ Sobre a persistência de práticas de violência e corrupção policial no período pós-re-democratização, ver em geral: Donnici, 1990; Chevigny, 1995:145-180; R.K. Lima, 1995; Cavallaro, 1997; Lemgruber et al., 2003; A.T.M. Costa, 2004; P.S. Lyra et al., 2004; Leeds, 2007; Alston, 2010; Raton, 2007; Anistia Internacional, 2011:136-137; MNDH, 2012.

⁴ Pastore, 1997. Em sentido semelhante, em *survey* realizado em Recife, 78% das pessoas declararam não confiar na polícia e 83% acreditam que ela é corrupta: Paixão et al., 1992:89.

consideram que os policiais no Brasil não respeitam os direitos dos cidadãos; 63,5% consideram que os policiais no Brasil tratam as pessoas com preconceito; e 12% dos entrevistados que afirmaram já terem precisado de atendimento policial relataram que tiveram problemas, como ameaças, extorsão, ofensa verbal ou agressão física durante ou em decorrência do atendimento⁵. Segundo pesquisa de 2013 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ao menos 5 pessoas morrem por dia em confrontos com a polícia e 70% da população não confia nela, ao passo que na Inglaterra 82% da população confia⁶. Segundo informações preliminares da Pesquisa Nacional de Vitimização da SENASP/MJ, divulgada em 2013, 7,2% dos cariocas entrevistados afirmam já terem sido vítimas de extorsão policial⁷.

A tortura ainda não está totalmente erradicada das delegacias de polícia, podendo-se dizer que a realização de interrogatórios com tom de coação indicativos de violência simbólica são quase uma regra no caso de suspeitos de crimes graves que pertencem às classes baixas⁸.

Com efeito, há diversos casos recentes de violência e corrupção policiais no Brasil, documentados tanto pela mídia como por livros resultantes do jornalismo investigativo e pela pesquisa sociológica⁹. Nessa linha, afirma LEMGRUBER: “a corrupção constitui a marca registrada das nossas polícias”¹⁰.

⁵ IPEA, 2012.

⁶ Lima e Bueno, 2013:8-9.

⁷ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/policia-militar-do-rio-e-a-campea-de-corrupcao-no-brasil>>. Acesso em: 3 out. 2013.

⁸ Lemgruber et al., 2003:68, e R.K. Lima, 1995:82-88, indicando a tortura como técnica de investigação ordinária no Rio de Janeiro, e que, quando há impedimento de usá-la, acaba gerando a ineficiência da investigação ante a falta de competência para outros métodos legais de investigação.

⁹ Especificamente sobre o jornalismo investigativo relatando casos de arbitrariedades policiais, ver: Barcellos, 1994 (relatando como policiais militares de São Paulo se envolveram em grupos de extermínio – livro que obrigou o jornalista a passar uma temporada no exterior em razão das ameaças que sofreu de integrantes da Polícia Militar); Benjamin, 1998 (relato do dirigente da Polícia Civil do Rio de Janeiro e sobre as resistências internas ao processo de controle das arbitrariedades); Amorim, 2003 (sobre o envolvimento de policiais civis e militares em organizações criminosas como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital); P. Souza 2002 e 2006 (o primeiro narrando a omissão sistêmica das autoridades de segurança pública em resolver o problema do tráfico de drogas, e o segundo quanto à omissão policial diante do agigantamento das organizações criminosas como PCC e outras), entre outros.

¹⁰ Lemgruber et al., 2003:41. Eles indicam pesquisa focal com policiais civis cariocas,

A violência estatal está fortemente associada às instituições policiais, pois a possibilidade de uso da força e a discricionariedade nesse uso são as marcas distintivas do *ethos* policial. É a possibilidade de recorrer ao uso da força que faz com que a polícia seja a instituição que é¹¹. Como toda instituição tem risco de desvios em sua atividade, o desvio no âmbito policial está usualmente marcado pela violência.

Inúmeras chacinas marcam a história da polícia brasileira: Carandiru (1992), Candelária (1993), Vigário Geral (1993), Eldorado dos Carajás (1996), Urso Branco (2002), Queimados (2006). Além dos grupos de extermínios, disseminou-se no Rio de Janeiro a prática de “atirar para matar” nos confrontos com organizações criminosas: em 2001, 592 civis morreram em confrontos com a polícia fluminense; em 2002 esse número foi de 900 pessoas; e em 2003 foi de 1.195 pessoas, assemelhando-se a uma verdadeira guerra civil¹². Muitos dos cadáveres apresentavam mais de um tiro na cabeça, indício de que a polícia é treinada para matar¹³.

Em 2006, a cidade de São Paulo sofreu um conjunto de atentados às delegacias de polícia e desordens públicas orquestrados pela facção criminosa do PCC. Em represália aos atentados, a Polícia Civil de São Paulo matou 124 pessoas, sempre documentando os episódios como “resistência seguida de morte”. Mais tarde, esclareceu-se que cerca de 70% dessas mortes foram execuções sumárias¹⁴.

Segundo relatório da PC/SP, a atividade de grupos de extermínio da PM/SP durante os anos de 2006 a 2010 foi responsável por cerca de 150 homicídios na capital paulista, com suspeita de envolvimento de cerca de 50 policiais nas atividades de controle do tráfico de drogas e

em que se documenta uma tolerância institucional à pequena corrupção policial como mera expressão de uma falha ética generalizada na sociedade (ibidem: 82-84).

¹¹ Indicando a possibilidade de recorrer ao uso da força como a característica distintiva da atividade policial, ver Bittner, 2003:240: “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força para enfrentá-la” e ainda “não pode haver dúvidas [...] que toda intervenção policial concebível projete a mensagem de a força poder ser (e poder ter de ser) utilizada para se alcançar o objetivo desejado” (Bittner, 2003:132). Hassemer, 1999:253, firma que “a polícia representa a mistura entre força e liberdade em um Estado, em determinado período”. Ver ainda: Bayley, 2001:20.

¹² Lyra et al., 2004:16. Eles também retratam inúmeros casos paradigmáticos de violência policial no Rio de Janeiro durante o ano de 2004.

¹³ Lemgruber et al., 2003:39.

¹⁴ Alston, 2009:10-11.

de jogos de azar¹⁵. Também em Goiás, há fortes indícios da atividade de grupos de extermínio, com indicativos de que 117 pessoas teriam sido mortas por grupos de extermínio da polícia em Goiânia entre 2003 e 2005, chegando-se ao paradoxo de haver mais pessoas “desaparecidas” em Goiás durante o período de democracia do que durante o período da ditadura. Quando investigações avançaram no sentido da responsabilização de policiais, movimentos corporativistas da PM/GO organizaram retaliações a jornais locais, a autoridades envolvidas com as investigações e até mesmo ao Poder Legislativo local¹⁶.

Em situações mais dramáticas, a repressão à violência e à corrupção policiais acarreta riscos pessoais aos integrantes do sistema de justiça, como foi o caso do homicídio da juíza carioca PATRÍCIA LOURIVAL ACIOLI e do atentado à juíza do TJ/PE FABÍOLA MOURA, ambos em 2011. Esses casos indicam o quanto a violência e a corrupção policial podem comprometer os fundamentos do próprio Estado de Direito (a independência da magistratura).

Não sem razão a Anistia Internacional conclui que a violência policial e a persistência da tortura como padrão de interação policial ainda são graves violações de direitos humanos que persistem no Brasil¹⁷. Com efeito, não se pode aceitar a violência policial como um “mal necessário” à segurança pública, pois ela mina a credibilidade das instituições policiais e se torna em novo fator de insegurança. Em algumas comunidades, as pessoas têm mais medo da polícia que dos bandidos.

A extensa lista de desvios policiais no Brasil que constantemente vêm a público (e que são apenas uma pequena “lasca” da ponta do *iceberg*) poderia fazer pensar que as arbitrariedades estão irremediavelmente enraizadas na polícia brasileira e que esse seria um problema específico no Brasil. Elas realmente demonstram que há um problema sério na polícia brasileira e que as promessas constitucionais ainda aguardam pleno cumprimento. Todavia, uma análise da realidade em outros países permite a conclusão de que violência e corrupção po-

¹⁵ Camarate, 2011.

¹⁶ C. Alves, 2011. Sobre a filmagem dos atos de intimidação praticados pelos policiais aos jornais que divulgaram as investigações da Polícia Federal contra integrantes da PM/GO, ver reportagem do Jornal Nacional (Rede Globo), em: <<http://www.youtube.com/watch?v=e6NFDthtvyI>>. Acesso em: 6 abr. 2011. Ver petição inicial do STJ, IDC n. 3/GO, rel. Min. Jorge Mussi.

¹⁷ Anistia Internacional, 2011:136-137.

liciais não são defeitos exclusivos da polícia brasileira; ao contrário, elas também são encontradas, em maior ou em menor medida, em praticamente todos os países do mundo¹⁸.

Casos de violência e corrupção policiais não podem ser explicados simplesmente na lógica de alguns indivíduos com propensão para práticas arbitrárias. Existem aspectos organizacionais ligados ao exercício da atividade policial que permitem que o policial sem controle progrida em atividades violentas, passando por pequenas diligências (revistas, buscas, prisões) realizadas de forma truculenta e arbitrária, até chegar ao extremo da ampla banalização da violência, expressa nos grupos de extermínio e nas associações de policiais para a prática sistemática de crimes. Os fenômenos de corrupção não podem ser analisados de forma isolada, mas estão necessariamente relacionados com os fenômenos de violência policial e ao risco de policiais encobrirem as provas de seus desvios. Não é apenas o policial que é descontrolado; muitas vezes é a instituição e o sistema jurídico que não controlam a contento. A violência policial reflete um nível mais amplo de exclusão e violência sociais, sendo um elemento que integra o sistema punitivo de fato de inúmeros países latino-americanos¹⁹.

Algumas características da estrutura social brasileira têm sido recorrentemente apontadas como fatores de fomento de uma cultura de normalização do desvio policial. Ainda que, como visto, o desvio policial no Brasil não tenha surgido com a ditadura, esta sem dúvida potencializou o fenômeno, ao institucionalizar práticas de violência policial, as quais se tornam muito mais complexas de serem redemocratas, na medida em que tal racionalidade de eficiência pela violência se perpetua no processo de socialização dos novos integrantes

¹⁸ Genericamente sobre o tema da violência e da corrupção policiais, ver: Punch, 2009; Prenzler, 2009; Burns e Crawford, 2002:189-213; Collins, 1998; Kappeler et al., 1998; Armacost, 2004; Skolnick e Fyfe, 1993; Mollen, 1994; Jobard, 2002; Klockars et al., 2004 e 2006; Cox, 1996:182 et seq.; Zaffaroni, 1991:138, fala de uma de uma atuação policial com um “discurso externo moralizante” e uma “prática interna corrupta” institucionalizada.

¹⁹ Zaffaroni, 1991:15, discorrendo sobre o discurso penal latino-americano, afirma: “a seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias *não são características conjunturais, mas estruturais do exercício do poder de todos os sistemas penais*” (grifos no original).

da carreira. A ditadura institucionalizou, ainda, uma racionalidade de autoritarismo nas instituições policiais, também complexa de democratizar²⁰. As graves desigualdades sociais brasileiras incrementam o risco do desvio policial, ao criarem ilhas de cidadania e bolsões de miséria e exclusão social, sendo o sistema penal (e, também, o policial, como a “ponta da lança”) especialmente direcionados para a contenção das consideradas “classes perigosas”, de forma que a violência para com esses grupos, apesar de não ser juridicamente programada, é faticamente aceita e acaba fazendo parte do sistema de controle social em operação²¹.

Essa perspectiva é agravada por uma cultura de privilégios e clientelismo, na qual a cultura majoritária não prima pela construção de direitos (que passariam pela submissão à igualdade), mas pela manutenção de espaços de privilégios, na qual seja possível a obtenção de vantagens pessoais ainda que em detrimento dos valores coletivos. Assim, a polícia é vista pelas elites como um órgão de manutenção da ordem tradicional, e não efetivamente como um órgão de aplicação igualitária do Direito²². Finalmente, o “jeitinho” brasileiro, enquanto esquema de racionalização de práticas e modelos subjetivamente justificados, apesar de ser um fator positivo na perspectiva de iniciativa e de criatividade para resolução de problemas não previstos, quando associado à cultura de privilégios, acaba se tornando um fator de potencialização do desvio policial, na medida em que o policial também poder se deixar influenciar pela racionalidade do “jeitinho” para criar “ilegalidades de eficiência”²³.

²⁰ J. Silva, 2005:253.

²¹ Segundo R.K. Lima, 1995, a violência da polícia brasileira se integra à lógica prática do sistema penal como um aspecto intrínseco do controle social, juridicamente não programado, mas faticamente aceito.

²² J. Silva, 2005:253. Classificando o Rio de Janeiro como uma “cidade partida”, na qual há uma área dos cidadãos e a área dos suspeitos, essa última submetida ao controle policial, ver Ventura, 1994.

²³ DaMatta, 1981 (cap. IV), fala de uma dualidade de regramentos, na qual aos “indivíduos” atribui-se a dureza da lei e às pessoas se possibilita o acesso aos benefícios das relações de poder. Analisando a marca histórica da “ética da malandragem” na cultura brasileira, que permite poder transitar, sem consequências danosas, pelas esferas da ordem e desordem, e que acaba por estabilizar (enquanto válvula de escape) essa diferença de concessão de direitos pela institucionalização da “malandragem”, ver A.C.M. Souza, 1993. Especificamente relacionando o “jeitinho” como fator de favorecimento à corrupção policial no Brasil, ver J. Silva, 2005.

Usualmente, procura-se explicar todos os casos de crimes graves praticados por policiais na lógica das maçãs podres: argumenta-se que se trataria de policiais isolados que se engajam em um padrão de conduta desviante. Mas o problema da arbitrariedade policial não pode ser explicado apenas na perspectiva psicológica, como um desvio de personalidade. A verdadeira resposta sobre por que esses policiais conseguem manter esse padrão de conduta desviante por tanto tempo, sem serem denunciados pelos colegas de trabalho nem identificados tempestivamente pelos órgãos internos de controle, expõe uma série de outros problemas de ordem organizacional. Estudos demonstram que a cultura organizacional de um departamento de polícia pode favorecer em grande medida o desenvolvimento desses padrões desviantes de comportamento, na medida em que institucionalmente tolera e não os sanciona. Esses fenômenos estão ligados umbilicalmente aos condicionamentos ocupacionais que essa profissão gera nos indivíduos que ocupam tais funções, a razões de natureza organizacional.

3. CRIMINOLOGIA DA VIOLÊNCIA POLICIAL

As explicações para o desvio policial são basicamente de duas espécies: psicológicas e sociológicas²⁴. As primeiras tentam justificar o desvio como uma anomalia específica do indivíduo que está exercendo a função policial, em suas experiências passadas de vida e sua aceitação da violência ou da corrupção. Essa tem sido a teoria mais utilizada pelos departamentos de polícia para justificar os casos de abuso de autoridade que vêm à luz: trata-se de algumas poucas maçãs podres, que devem ser retiradas do barril para restabelecer a integridade deste.

Já as explicações sociológicas partem da premissa de que as estruturas objetivas propiciam o fundamento das percepções subjetivas e condicionam o conjunto de coações estruturais incidentes nas interações entre os atores²⁵. Elas se subdividem em explicações situacionais e organizacionais. As situacionais estão relacionadas a eventos concretos que facilitaríamos a ocorrência do desvio (questões de gênero, raça, fatores socioeconômicos), mas com limitado potencial de conter o desvio policial como um todo. O aspecto mais relevante para a efe-

²⁴ Sobre o tema, ver Armacost, 2004:458; Kappeler et al., 1998:84 et seq.

²⁵ Bourdieu, 2001:71-80; B.A. Machado, 2007:35.

tiva explicação do desvio policial tem sido o organizacional. Ele põe em relevo que não há apenas algumas maçãs podres; normalmente o barril também está podre. Em outras palavras, existem padrões de atuação incutidos na cultura profissional que podem favorecer a ocorrência do desvio. A metáfora do barril podre não significa que todas as maçãs (policiais) que estão no barril (departamento de polícia) estão podres, mas que defeitos inerentes ao barril (aspectos organizacionais) colaboram, muitas vezes decisivamente, para a doença da maçã (o desvio policial)²⁶.

Inúmeros estudos no âmbito da sociologia das organizações têm documentado que, quando indivíduos integram organizações, eles passam a reorganizar as finalidades formalmente atribuídas à organização (e os respectivos meios para atingir esses fins) para construir novas finalidades a partir de determinados interesses (coletivos ou individuais).

Nesse ponto, a sociologia das organizações distingue entre a organização-resposta e a organização-construção. A primeira representa sua preordenação legal, a instituição como uma resposta a um determinado problema, portando um determinado arsenal de poderes legais que devem orientar as ações individuais de seus integrantes e os objetivos institucionais. Outra coisa é como essa organização realmente vai portar-se no mundo concreto (sua construção concreta), pois “os indivíduos que exercem suas atividades no interior das organizações interpretam determinadas *regras* e ‘criam’ outras para regular suas ações”²⁷. Surgem, assim, tensões entre as metas e modos de ação legais e as interpretações dos integrantes da organização dessa pauta normativa a partir de determinados interesses (coletivos ou individuais). Tais conflitos geram esquemas organizatórios não oficiais que correspondem à organização real, cujos verdadeiros objetivos são uma reinterpretção das normas e objetivos oficiais da instituição²⁸.

²⁶ Sobre a metáfora do barril podre como sendo os aspectos organizacionais da atividade policial, ver Armacost, 2004:476; Walker, 2005:3-4; Punch, 2009:2; Kappeler et al., 1998:278.

²⁷ Machado, 2007:27.

²⁸ Para uma revisão dos diversos aspectos da sociologia das organizações, ver B.A. Machado, 2007:27-34. Referido trabalho realiza uma análise das tensões entre a construção legal e a construção social (realização prática) do próprio Ministério Público, em suas diversas áreas de atuação, utilizando ferramentas teóricas sobretudo da sociologia francesa.

A participação de um indivíduo em uma organização cria suas referências de interação e molda em grande medida sua visão de mundo, em um processo de socialização. Ao participar de uma organização, uma pessoa deseja ser aceita pelo grupo. Os membros deste, por sua vez, têm uma expectativa de comportamentos que devem ser seguidos pelos participantes para que sejam aceitos ou permaneçam no grupo. Essas expectativas são construídas a partir de experiências compartilhadas e valores que emergem como relevantes para a afirmação do grupo, seus objetivos e representações. Ao aderir aos valores e expectativas do grupo, o indivíduo se apresenta como uma pessoa confiável, digna de integrar a organização. Ao desviar de tais expectativas coletivas, o indivíduo arrisca-se a não ser aceito, o que cria uma pressão cultural para que os integrantes das organizações “cumpram seus papéis”, conforme as expectativas. O conceito central dessa perspectiva é que a cultura organizacional estabelece expectativas de papéis, de modo que, quando um indivíduo realiza suas escolhas a partir de circunstâncias concretas, ele não age apenas com fundamento em sua racionalidade individual, mas seus comportamentos passam a ser conformados pela moldura das expectativas de papéis organizacionais. Surge, assim, uma racionalidade organizacional que influencia decisivamente muitas das condutas individuais²⁹.

Esses aspectos de cultura organizacional são especialmente fortes no âmbito das organizações policiais. A teorização do esquema da subcultura policial data dos anos 1950, quando WESTLEY publicou um relatório de suas entrevistas com policiais³⁰. Em síntese, a chave para compreender a polícia é vê-la como um grupo social e ocupa-

²⁹ De forma geral sobre a conformação organizacional na atividade policial, ver Armacost, 2004:507-514; Huggins et al., 2006:317 et seq.; Skolnick e Fyfe, 1993:89 et seq. Segundo B.A. Machado, 2007:32, um sistema de ação concreto numa organização “pressupõe a confluência da estratégia de indivíduos orientados a buscar quotas crescentes de poder e a alcançar os objetivos próprios ou do grupo”.

³⁰ Westley, 1953. Ali, já indicava Westley (1953:34): “Um estudo de caso de uma força policial municipal dos EUA sugere que o uso ilegal da violência por policiais é uma consequência de sua experiência ocupacional e que o grupo de colegas policiais aprova tal uso. O policial vê o uso da violência como moralmente aceitável e legitima-o em termos de dar preferência ao alcance das finalidades estabelecidas pelo grupo de colegas do que das finalidades legais. Eles veem o alcance dessas finalidades do grupo de colegas como um fator de legitimação da violência que é igual ou superior à legitimação derivada da lei. Eles percebem a violência como uma propriedade pessoal a ser usada mediante discricionariedade”.

cional, no pressuposto de que as pessoas em geral tendem a construir parte de sua autoidentidade a partir de seu trabalho³¹. A construção dessa autoidentidade inicia o processo de socialização do policial, em aprender como ser um policial, e são moldadas pelas características inerentes ao exercício da função policial.

A atividade policial (sobretudo a atividade de manutenção da ordem e de execução direta da investigação criminal) é atípica em relação a outras profissões. Uma pessoa não se forma policial para depois se candidatar a uma vaga em um departamento de polícia; ela normalmente é recrutada (no Brasil, por concurso público que exige conhecimentos gerais e eventualmente alguns conhecimentos de direito penal) e depois aprende a ser um policial, já dentro da instituição. Apesar de ordinariamente haver um curso de formação inicial, a grande maioria do aprendizado é obtido apenas pela prática diária da atividade policial, o que acaba por forjar uma visão prática de sua atuação, partilhada entre os policiais por experiências comuns³². O caráter usualmente lacunoso da disciplina normativa da atuação policial, conferindo-lhe grandes espaços de discricionariedade, permite a construção de regras operacionais que dão sentido prático ao trabalho policial, usualmente sancionando o uso da força como ferramenta de trabalho legítima³³. Dessas visões comuns surge uma identidade ocupacional partilhada.

A interiorização da subcultura policial inicia-se com o recrutamento dos novos policiais; durante sua formação, eles são ensinados pelos policiais antigos a agir à maneira antiga para serem socialmente aceitos na nova organização. Ainda que recebam na Academia de Polícia um treinamento formal e legalista, ao chegarem à atuação de rua os novatos são confrontados com uma realidade dramática e tendem a ouvir dos colegas mais antigos, segundo ARMACOST, que esqueçam o que aprenderam na academia, pois agora “vão aprender como é a vida de verdade nas ruas”³⁴. O aspecto predominantemente prático da

³¹ O conceito de compreensão interpretativa a partir das experiências de grupos ocupacionais foi referido por Weber, 1991. Também construindo a explicação da subcultura policial no âmbito ocupacional, em torno do qual se desenvolve sua existência social e suas representações da vida em sociedade, ver Westley, 1953:41; Prenzler, 2009:20 et seq.; Crank, 1998; Kappeler et al., 1998. Na França, v. Jobard, 2002; Monjardet, 2003.

³² Reiner, 2004:153; Crank, 1998.

³³ Paixão et al., 1992:79.

³⁴ Armacost, 2004:514; Prenzler, 2009:25.

atividade policial facilita que o novato aceite com relativa naturalidade os procedimentos-padrão que lhe são ensinados na rua como métodos ordinários de trabalho. Esses métodos podem ser ensinados por um professor informal (em geral, um policial mais antigo), internalizados pela tradição oral ou aprendidos pela experiência pessoal ao longo do tempo ou, ainda, pela submissão a ambientes emergenciais que demandam aprendizado imediato de ações policiais³⁵. Com o passar do tempo, “um policial tende a pensar como outros policiais”³⁶.

O problema do desvio policial é fundado em três características inerentes à atividade da polícia. Em primeiro lugar, é concedida a ela uma gama de poderes de ingerência nos direitos fundamentais dos cidadãos, como o poder de realizar abordagens, de impor uma obrigação a uma pessoa para prestar colaboração, de usar da força para cumprir diligências, de efetuar prisões e, até mesmo, em situações excepcionais, de tirar licitamente a vida de uma pessoa.

Em segundo lugar, esses poderes são empregados para administrar a faceta mais problemática da sociedade. Muitas vezes, os policiais lidam com pessoas que têm pouca educação, estão fora de controle e acabaram de cometer um crime, eventualmente bárbaro.

Finalmente, o trabalho policial é marcado por sua “baixa visibilidade”, ou seja, o exercício desses amplos poderes para administrar situações problemáticas é exercido, normalmente, nas ruas, de forma dispersa (quando muito aos pares ou em pequenos grupos), fora da supervisão imediata dos superiores e dependendo em grande medida apenas das afirmações do próprio policial para legitimar sua ação³⁷. Confere-se um grande poder aos baixos extratos da instituição, ordinariamente sem grande fiscalização pelos superiores, o que acaba por criar amplas oportunidades para exceder os limites legais de violar direitos fundamentais dos cidadãos, seja por um equívoco honesto, seja por motivos maliciosos³⁸. Essas características eventualmente permitem a criação de pautas de ação organizacional representadas como legítimas e paralelas à pautal legal.

³⁵ Huggins et al., 2006:319 et seq.

³⁶ Sklansky, 2007:1.

³⁷ Bittner, 2003:230.

³⁸ Walker, 2001:8; Punch, 2009:35.

Diante desse quadro inerente à atividade policial, PUNCH sintetiza o problema³⁹:

O ponto essencial a ressaltar é que as organizações policiais não são sempre racionais, estritamente controladas e bem-guiadas; a vida dentro delas pode exibir irracionalidade, contradição, paradoxos e até mesmo absurdidades. Tais aspectos podem elevar tanto as oportunidades de desvio quando a probabilidade de que ele não seja percebido e investigado. Tais aspectos favoráveis à corrupção são reforçados por alguns dogmas da cultura ocupacional.

Essas experiências comuns que são partilhadas pelos policiais e induzem grande parte dos valores da subcultura policial podem ser sintetizadas nos seguintes tópicos:

(I) valorização da manutenção da autoridade, risco iminente e antecipação da violência como padrão de interação: a cultura ocupacional da polícia, sobretudo em áreas socialmente degradadas, tende a refletir a manutenção da autoridade como um dos valores preponderantes nessa profissão. A relação vertical de poder entre policial e cidadão em áreas de exclusão social pode normalizar o uso excessivo da força como um ritual ordinário, com a finalidade de prevenir um desacato e assegurar que o cidadão não venha a “crescer” sobre o policial. Cria-se um padrão de interação policial que antecipa eventuais questionamentos: uma espécie de legítima defesa preventiva da autoridade, justificada pela racionalidade organizacional⁴⁰. Também há uma forte cultura machista de não admitir desacatos e de não ser enganado⁴¹. E há um elevado risco de criar uma visão hostil e depreciativa do público (diante da suspeita de não se tratar de um cidadão

³⁹ Punch, 2009:36.

⁴⁰ Westley, 1953:39; Bittner, 2003:100-102.

⁴¹ Sobre a influência do machismo e da manutenção da autoridade na cultura policial: Westley, 1953: 39; Walker, 2001:8; Crank, 1997: cap. 14; Reiner, 2004:148; Monet, 2006:155; Bittner, 2003:197; Zaffaroni, 1991:137-141; Huggins et al., 2006:167. Para uma explicação mais ampla sobre a relação entre a cultura sexista da “virilidade” e violência policial, ver Bourdieu, 2002:74-78. Esses aspectos estão ligados à própria função de dominação e uso da força, que é tipicamente masculina, manifestando-se no incentivo à bravura e coragem como licença para submeter-se a situações de risco e na inadmissibilidade de ser equiparado a “fraco” ou “frouxo”, características opostas a “virilidade”, e perder o apoio do grupo. Mas também se manifesta na tolerância cultural do abuso do álcool, em brincadeiras licenciosas, relações heterossexuais intensas (eventualmente até no horário de patrulhamento), e na legitimação da força para reger os conflitos. Sobre os desvios sexuais praticados por policiais, v. Barker e Carter, 1994:187-200.

de bem), o que cria uma cisão entre “nós e eles”. Esse padrão tende a acirrar as relações entre polícia e comunidade⁴².

(II) forte solidariedade corporativa: policiais desenvolvem a representação de que sua profissão é extremamente difícil e incompreendida pelos não policiais, sendo um dever ético assegurar a proteção ao colega de corporação. A representação é expressa na lógica de que um policial é o responsável pela proteção do outro nos momentos de risco na rua. Esse isolamento fortalece o desenvolvimento de uma racionalidade diferenciada (cultura policial)⁴³.

(III) eficiência como valor institucional: os policiais tendem a se ver como a última proteção da sociedade (*the thin blue line*), em uma “guerra contra o crime” na qual a prisão de um criminoso ou a solução de um caso é um mérito compartilhado pelo policial e por toda a corporação⁴⁴. Assim, ser “operacional” e atingir resultados positivos é visto como um mérito. Todavia, os policiais tendem a representar que a lei lhes impõe mais amarras do que oferece ferramentas, de sorte que segui-la cegamente torna inviável o alcance dos valores coletivos. Isso favorece as interpretações ampliadas das “ferramentas” à disposição (intervenções cada vez mais enérgicas). Segundo Armacost, “em função de sua coesão organizacional, policiais tornam-se predispostos a colocar em ostracismo colegas que os criticam, mas eles (e seus departamentos) veem intervenções exitosas e heroicas como uma conquista coletiva”⁴⁵.

(IV) cobrança de resultados e omissão de controles: quando policiais são submetidos à cobrança de resultados (fins) sem que importe a forma como esses resultados serão obtidos, gera-se uma pressão organizacional para que sejam praticadas “ilegalidades de eficiência”, ou “atalhos à legalidade”. Transmite-se a seguinte mensagem: “Desejamos certos resultados e não estamos interessados nos detalhes de como eles serão obtidos”⁴⁶. Surge o risco de coação ilegal em nome da

⁴² Reiner, 2004:135; Christopher, 1991:73; Barker e Carter, 1994:223-246.

⁴³ Mollen, 1994:52.

⁴⁴ Westley, 1953:41; Crank, 1998: cap. 5; Bittner, 2003:239; Reiner, 2004:138; Sklansky, 2007:6; Huggins et al., 2006:160; Armacost, 2004:454; Christopher, 1991:98; Prenzler, 2009:22.

⁴⁵ Armacost, 2004:454.

⁴⁶ Armacost, 2004:490. Armacost também argumenta que esse tipo de mensagem dos dirigentes também pode configurar uma estratégia dos dirigentes para se imunizarem

“pacificação social”, de interrogatórios mediante pressão psicológica (ou tortura), de aplicação de “corretivos” diretamente ao suspeito e de tolerância a uma “justiça policial imediata”, o que é conhecido na criminologia como “síndrome de *Dirty Harry*” (no contexto do Brasil, uma síndrome do Capitão Nascimento)⁴⁷. Esses poucos “superpolíciais” são vistos na corporação como heróis a serem protegidos, ainda que violem as leis para atingir seus objetivos.

(V) dualidade de regras formais e operacionais. REINER fala em três tipos de regras de ação da polícia: regras de trabalho, regras inibitórias e regras de apresentação⁴⁸. As regras de trabalho estão efetivamente interiorizadas pelos policiais e são realizadas na prática. As regras inibitórias são as regras externas de controle que incidem sobre os policiais (as quais podem ser diversas das regras de trabalho). E as regras de apresentação são as que os policiais empregam para apresentar ao público externo o resultado de seu trabalho, mesmo quando ele tenha sido realizado em desconformidade com as regras inibitórias. Em algumas situações, as regras legais, porquanto excessivamente lacônicas, acabam por ser reduzidas a meras regras de apresentação, uma fachada de legitimidade sob a qual se esconde um amplo espaço de arbitrariedade policial.

(VI) código do silêncio: com base nos valores da solidariedade, da busca da eficiência e da aceitação da dualidade de regras operacionais, a cultura policial desenvolve a compreensão de que delatar um colega de trabalho, ainda que tenha ocorrido uma irregularidade formal, constitui grave violação aos deveres de lealdade. O código do silêncio se

dos eventuais desvios cometidos por seus subordinados, com o argumento que não sabiam de nada, não aprovaram nada. Afirma: “essa mensagem que os dirigentes passam com a definição de objetivos genéricos (‘obtenham resultados sem encrencas’) cria pressões nos policiais inferiores para que protejam seus chefes, escondam seus próprios erros e transmitam apenas as boas notícias” (Armacost, 2004:516). Esse aspecto está ligado ao conceito já descortinado pelo interacionismo simbólico de que a criminalidade não é dada pela lei, ela é construída por um conjunto de representações partilhadas nas interações sociais de que determinadas ações ilegais são crimes, ou que determinadas ações, ainda que ilegais, podem ser toleradas, pois não são graves o suficiente para serem representadas como crime; assim, há um conjunto de fatores de imunização do policial ao seu desvio ocupacional.

⁴⁷ Referindo-se à síndrome de “*Dirty Harry*”: Prenzler, 2009:22; Skolnick e Fyfe, 1993:107; Huggins et al., 2006:169.

⁴⁸ Reiner, 2004:133-4. Em sentido semelhante: Crank, 1998: cap. 19; Barker e Carter, 1994:139.

apresenta concretamente em três níveis: 1) predisposição dos policiais a não denunciar aos superiores algumas infrações tidas como aceitáveis na subcultura policial; 2) quando chamados a testemunhar contra um colega, predisposição a afirmar que não se recordam dos fatos; 3) predisposição a eventualmente mentir sobre os fatos para acobertar o colega. Essa baixa predisposição em denunciar o desvio do colega policial pode ser explicada por quatro razões: o policial não vê o desvio como efetivamente um desvio, já que aprova a conduta; o policial minimiza as consequências do desvio, reduzindo-o a um incidente inerente à atividade policial, que necessita de proteção pela lealdade policial; o policial tem receio da hostilização interna decorrente de eventual delação do desvio policial; e o policial sabe que o colega não será punido, o que diminui sua representação de gravidade do desvio⁴⁹.

Comentando a dinâmica do desvio policial, afirma PUNCH⁵⁰:

Em uma organização com atribuição de aplicar a lei, esta pode ser violada porque o controle, a supervisão, os freios e contrapesos, o monitoramento, as auditorias e a liderança podem falhar em funcionar adequadamente ao passo que pressões culturais e institucionais promovem e apoiam o desvio.

Deve-se ressaltar que a cultura policial não constitui uma mentalidade profissional monolítica nem imutável. Cada instituição, no tempo e no espaço, tem sua cultura organizacional, e há diferentes níveis de tolerância aos possíveis desvios. O que os estudos indicam é que a atividade policial está mais exposta ao risco de sofrer corrupção e de descambar para atos de truculência do que outras profissões nas quais não se exerce tanta autoridade com tão pouca supervisão imediata. No entanto, a forma como os policiais reagirão na prática a esse risco depende diretamente de como a organização policial específica (e as outras organizações com as quais a polícia interage) reage concretamente a esse fenômeno e seus mecanismos de controle.

A cultura policial está ligada à partilha de experiências comuns, às relações de cooperação ou conflito decorrentes dessas experiências comuns e à eventual sedimentação de percepções partilhadas, seguidas da posterior normalização das percepções. Mas esse processo apresen-

⁴⁹ Ver diversos estudos documentando o “código do silêncio” entre policiais: Skolnick, 2002:8; Mollen, 1994:36-51; Christopher, 1991:202; Westley, 1953; Crank, 1998: cap. 15; Kappeler et al., 1998:83-128; Klockars et al., 2006; Skolnick e Fyfe, 1993:108-112; Walker, 2001:111-112; Bittner, 2003:155-165; Barker e Carter, 1994:45-58 e 139-154.

⁵⁰ Punch, 2003:175. No mesmo sentido, ver Reiner, 2004.

ta variantes de um departamento de polícia para outro, entre Estados e países, e até, dentro do mesmo departamento, entre profissionais de linha e supervisores, entre gerações de policiais ou entre diferentes visões decorrentes de experiências pessoais⁵¹. Estudos indicam que policiais de atividades burocráticas têm uma visão distinta da visão dos que estão nas ruas⁵². No Brasil, há uma clara cisão de cultura ocupacional entre praças e oficiais da PM, e entre delegados, agentes ou peritos da PC, ou, ainda, entre as diversas gerações desses profissionais⁵³. Diversos Estados brasileiros evoluem de forma diversa quanto à sua cultura ocupacional, conforme as interações dos policiais com seu ambiente específico⁵⁴. Segundo SLANSKY, apesar de todos terem uma tendência a pensar “azul”, há diferentes tonalidades de azul...⁵⁵

Ademais, há que ressaltar que dentro das polícias é possível reconhecer movimentos alinhados aos valores democráticos de contenção de arbitrariedades⁵⁶. Esse movimento está alinhado à preocupação de inúmeros grupos de direitos humanos que têm apontado que a violência policial necessariamente contamina toda a legitimidade da ação policial e gera o risco concreto de evoluir para formas mais graves de criminalidade⁵⁷.

⁵¹ Indicando a diferença de experiências pessoais como um fator relevante: Westley, 1953:39. Ressaltando esse aspecto da diversidade de culturas: Punch, 2009:36. Segundo Bayley, 2006:199, essa diversidade de culturas entre supervisores e subordinados é um fator complexo, pois, por um lado, se a subcultura for exatamente a mesma, é possível que os supervisores sejam lenientes com o desvio policial por representá-lo como legítimo; todavia, se for totalmente diferente, haverá o risco de criar-se uma cisão interna que diminua a confiança e favoreça que o supervisor não seja visto como um par, mas como um *outsider*, comprometendo a eficácia da atividade de supervisão. Em sentido semelhante à posição de Bayley, ver Monet, 2006:147.

⁵² Reiner, 2004:141; Bittner, 2003: cap. 12. Monet, 2006:154, afirma que há “duas lógicas, duas ‘culturas’ distintas e conflitantes: a dos comissários, que repousa na norma, na prescrição e no controle; e a dos guardas e dos cabos de polícia, que privilegia a iniciativa, a negociação, a escolha discricionária quando é preciso gerir situações conflitantes, das quais nenhuma se parece com as outras”. No Brasil, podemos identificar a diferença de cultura entre delegados de polícia (“saber jurídico”) e os agentes de polícia (“saber policial”).

⁵³ Lemgruber et al., 2003:36; B.A. Machado, 2011; Saporì, 2007:130.

⁵⁴ Destacando as diferenças da cultura ocupacional da PM entre os estados brasileiros: Saporì, 2007:106-7.

⁵⁵ Destacando a complexidade crescente dentro das instituições policiais, ver Sklansky, 2007.

⁵⁶ Lemgruber et al., 2003:58.

⁵⁷ Afirma Waldron, 2010:27, que “uma pessoa que receia a tortura tem o receio da violência da mesma forma que uma pessoa que receia um ataque terrorista”. Referido

Difícilmente um policial, logo ao ingressar na instituição, passará a engajar-se em atividades de grupos de extermínio ou de grave truculência. Há uma “carreira” a percorrer para chegar lá. O desvio se inicia com o pequeno abuso de autoridade, com a normalização do tratamento depreciativo do público; progride para a aplicação imediata de castigos àqueles que enfrentam a autoridade policial ou são representados como “bandidos”, ainda que inexista prova plena; e depois pode evoluir para os atos de tortura ou para grupos de extermínio.

O código informal de lealdade cria um ambiente de maior liberdade para que os policiais pratiquem as pequenas violações tidas como aceitáveis e os demais policiais se sintam constrangidos em denunciar tais irregularidades (ou tenham baixa predisposição a isso). A normalização da violência policial atua como “rito de passagem” para a consolidação de outros padrões de conduta desviante, como a corrupção ou o envolvimento em atividades criminosas, pois as primeiras experiências do policial em cruzar a linha da integridade se dão dentro da violência gratuita⁵⁸. HUGGINS documenta como policiais brasileiros que se envolveram em atividades de grupo de extermínio durante a época da ditadura militar rapidamente passaram a também exercer atividades de corrupção, como envolvimento com o tráfico e extorsão, inclusive fazendo uso de violência para ameaçar outros policiais que os investigavam⁵⁹.

A ocorrência de situações mais extremas de desvio como essas coloca em questionamento o motivo pelo qual tais policiais não são

autor discorre sobre a crise de legitimidade decorrente da arbitrariedade policial e da impossibilidade de ela ser confinada apenas numa área socialmente degradada, pois as arbitrariedades em nome da segurança causam ainda mais insegurança para o conjunto da população. Em sentido semelhante, Lemgruber et al., 2003:45, indica o verdadeiro pânico de comunidades carentes do Rio de Janeiro em relação à violência policial; e Lyra et al., 2004:10, afirma que, apesar de usualmente apenas os pobres serem as vítimas da violência policial maciça, os integrantes da classe média no Rio de Janeiro também estão começando a experimentar a violência policial. Em Nova Iorque, o relatório da Comissão Mollen, 1994:4, documentou que muitos líderes de comunidades afetadas pelo elevado índice de criminalidade tinham tanto receio dos criminosos quanto da atuação violenta e corrupta da própria polícia. A violência e a corrupção policiais minam não apenas a legitimidade da polícia mas também sua eficiência, na medida em que reduzem a disposição da população em colaborar com a segurança pública.

⁵⁸ Mollen, 1994:47; no Brasil: Lemgruber et al., 2003:42.

⁵⁹ Huggins et al., 2006:162.

prontamente delatados pelos colegas, ou seja, reforça o problema da tolerância ocupacional da polícia à brutalidade ocasional. Quando um policial passa a praticar atos de violência, ainda que para finalidades que ele acredita moralmente justificadas, ele se coloca no risco de responsabilização por esses atos ilegais e passa a depender da solidariedade dos colegas para não o delatarem. Ao ter essa dívida com os colegas, ele mesmo se obriga a respeitar o código de silêncio em relação aos desvios dos outros policiais, o que reforça o ciclo de imunização do desvio policial.

Quando policiais se acostumam a violar as regras formais para finalidades construídas em nível organizacional e passam a contar com a aprovação e a segurança de proteção dos demais policiais, se sentem mais à vontade para novas violações à legalidade diante de novas metas, motivadas por interesses pessoais ou partilhados por um pequeno grupo de policiais⁶⁰. Trata-se de uma brecha na represa que não pode ser controlada e tende a expandir-se até ruir a legitimidade de toda a atividade policial.

4. DIVERSAS MODALIDADES DE VIOLÊNCIA POLICIAL

Os desvios policiais poderiam ser reconduzidos a diversas categorias: violência, corrupção, fraudes processuais, omissões. Aqui analisaremos especificamente as diversas formas de violência policial.

Por abranger um âmbito muito amplo de situações, a violência policial pode ser categorizada na seguinte subdivisão: uso excessivo da força, ilegalidade de eficiência, castigo, desrespeito, violência gratuita, violência de corrupção e fraude investigativa. Todavia, a proposta serve meramente para organizar os problemas e permitir que se enxergue a violência policial a partir de um dado ângulo do prisma, visto que é relativamente comum um ato concreto de violência policial ser perspectivado sob vários ângulos distintos e estar integrado com atos de corrupção ou de fraudes. Analisemos brevemente aquelas modalidades:

⁶⁰ Sobre o risco de progressivamente o policial realizar uma apropriação da prerrogativa de uso da força para fins pessoais, afirma Westley, 1953:39: “O monopólio da violência delegado à polícia, pelo Estado, para atingir os fins do Estado, foram apropriados pela polícia como um bem pessoal a ser usado para finalidades pessoais ou de seu grupo”.

(a) uso excessivo da força: ocorre quando a atividade policial inicia sua atuação dentro de um marco legal, mas excede-se quanto aos seus pressupostos, seja continuando com o uso da força quando ela não é mais necessária, seja utilizando um meio excessivo em comparação com o real perigo ou resistência. Podem ser reconduzidos a essa situação o uso excessivo da força para suplantar uma resistência à realização de uma diligência (revistas pessoais, prisões, condução coercitiva); o uso desnecessário de algemas; o uso indevido de força potencialmente letal no exercício da atividade policial (arma de fogo); ou, ainda, a criação indevida de situações potencialmente conflitivas que evoluam para a necessidade de uso da força.

(b) ilegalidade de eficiência: enquadram-se nesse conceito todas as formas de violência praticadas com a finalidade de assegurar maior eficiência à atividade policial. Nessas situações, a suposta finalidade boa (resultado eficiente) é invocada como justificativa do uso ilegal da força, como um atalho de (suposta) legitimação, num raciocínio maquiavélico de que os fins justificam os meios. Ocorre nas situações de prisão ilegal de suspeito de crime; de atos de coerção com o fim de favorecer uma confissão (que vão desde promessas indevidas, maus-tratos e até tortura); de realização de revistas pessoais ou de controles de identificação sem indícios objetivos, mediante meras suspeitas subjetivas; de realização de buscas domiciliárias fora da situação de flagrante delito e sem ordem judicial; de interceptações telefônicas sem ordem judicial; etc. A atuação discriminatória da polícia, configurada quando ela modula sua ação com base em padrões étnicos ou socioeconômicos dos indivíduos, é uma forma de violência de eficiência. Da mesma forma, o flagrante preparado (ou induzido), em que o policial induz a pessoa a praticar o crime para posteriormente assegurar sua prisão em flagrante, é um tipo de ilegalidade de eficiência.

(c) castigo (ou “justiça policial”): podem ser reconduzidas a essa categoria as situações de uso da força para aplicar punição a uma pessoa, restaurar a autoridade policial ou “fazer justiça” segundo perspectiva distorcida de justo, representada por policiais desviantes. Podemos subdividir a modalidade de castigo ou justiça imediata nas seguintes hipóteses: (I) “corretivos”, ou seja, agressões em represália a desacato ou, durante uma abordagem, em reação a questionamentos pelo abordado que a autoridade considere afrontosos, com o fim de

restaurar *in loco* a autoridade policial (havendo intenso sofrimento físico, o castigo pode configurar crime de tortura); (II) punição imediata de um crime, seja mediante agressões pelo próprio policial no momento da prisão em flagrante e no calor dos fatos, como forma de punição pelo crime praticado (linchamento policial), seja pela omissão em relação a linchamento público (comissão por omissão ante o dever de proteção); (III) atos de perseguição a pessoas suspeitas da prática de crimes; (IV) retaliação posterior a uma afronta (v.g., atos de perseguição contra delatores de policiais, com ameaças, agressões ou submissão contínua a abordagens fora dos requisitos legais como estratégia de intimidação); (V) atos de extermínio de suspeitos da prática de crimes, na perspectiva em que o policial acredita estar realizando um ato de justiça (ao aplicar uma pena de morte segundo o julgamento do próprio agente, ele considera que está implementando uma “faxina social”). A divisão é tênue em algumas situações. Por exemplo, os disparos de arma de fogo contra suspeitos, com o dolo eventual em relação à morte, assemelham-se a formas de justiça (aceita-se o risco da morte como algo que o “bandido” merece), assim como o uso excessivo da força para imobilização pode caracterizar-se como uma forma de castigo ou justiça (representa-se de forma antecipada que o abordado é um bandido e, portanto, merece a violência como retribuição natural por seu ato). Nessas situações, o eventual uso excessivo da força pode configurar-se simultaneamente como um castigo, por importar em um ato de violência destinado a simbolizar uma relação de poder, de recondução das relações da arena de cidadania para uma arena de poder policial, na qual “bandidos” são tratados como tais.

(d) desrespeito: diferentemente das outras formas de violência física, o desrespeito corresponde a uma forma de violência moral. Pode manifestar-se tanto na indiferença durante um atendimento ou na truculência verbal durante uma abordagem como, ainda, no uso de expressões de baixo calão ou mesmo em agressões à honra (xingamentos). Pode envolver uso de palavras de baixo calão ou expressões depreciativas relacionadas à aparência do abordado, à sua orientação sexual, afiliação, profissão, capacidade mental etc. O desrespeito assume um aspecto especialmente problemático quando se torna um padrão de relacionamento com os cidadãos abordados. A atuação discriminatória contra determinados segmentos sociais minoritários

(mulheres, negros, pessoas em situação de rua, minorias sexuais) também é forma grave de violação de direitos humanos. Outras formas de desrespeito são a exposição vexatória da imagem do investigado preso (expondo-o aos jornalistas como um troféu da investigação, quando já sob custódia do Estado), o vazamento indevido de gravações de interceptações telefônicas legalmente autorizadas e a divulgação prematura de informações relativas à investigação. A manutenção de uma investigação contra pessoa que já se sabe inocente também pode configurar uma forma de desrespeito à privacidade.

(e) violência gratuita: reservam-se para essa categoria as situações residuais de prática de violência física sem nenhuma finalidade concreta, nem mesmo a reafirmação simbólica da autoridade policial, de modo que se trata de mera oportunidade de extravasar eventuais instintos individuais violentos, em razão de distúrbios pessoais de personalidade. Estudos criminológicos demonstram que a maioria dos atos de violência policial não são meramente individuais (apenas psicológicos), mas têm um importante componente sociológico (aspectos organizacionais de representação conjunta da atividade policial), pois em muitas situações a violência é representada como uma prerrogativa institucional destinada a assegurar a manutenção da autoridade policial (ainda que de forma preventiva a eventual contestação).

5. ESTRATÉGIAS POLÍTICO-CRIMINAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA POLICIAL

A violência policial não pode ser tolerada como um mal necessário. Ela configura uma das mais persistentes formas de violação de direitos humanos na sociedade brasileira, atingindo especialmente as camadas socialmente mais excluídas⁶¹. A necessidade de controle interno e externo sobre a atividade policial deriva de diversas normas internacionais⁶².

⁶¹ Alston, 2010; Lyra, 2004; MNDH, 2012.

⁶² Elas estão previstas no art. 8.c do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação das Leis, da ONU (Res. n. 34/169, de 17 dez. 1979); Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei da ONU (Resolução n. 1.989/1961), seção I.B, § 3º e § 4º; Declaração sobre a Proteção de todas as Pessoas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, art. 8º; Convenção contra

Segundo a Constituição Federal, o órgão responsável pelo controle externo da atividade policial é o Ministério Público (CF/1988, art. 129, VII). Cremos que é possível adicionar parceiros nessa luta de controle da polícia (especialmente para o controle externo disciplinar), mas seria inconstitucional retirar a possibilidade do Ministério Público de controlar a polícia, na medida em que essa é uma função inerente à missão constitucional do órgão de ser o fiscal da ordem jurídica e do respeito aos direitos fundamentais, portanto uma cláusula pétrea (CF/1988, art. 127, *caput*, c/c art. 60, § 4º, IV). Todas as ações antes expostas, de prevenção e repressão à violência policial, estão diretamente relacionadas com as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

Há uma recomendação da ONU para que o controle externo da atividade policial no Brasil permaneça como uma atuação combativa do Ministério Público, inclusive por meio de procedimentos de investigação autônomos. A respeito, conferir trecho do relatório do inspetor especial da ONU, Alston, ao Brasil⁶³:

Este Inspetor Especial verificou que as investigações conduzidas por policiais relativas a mortes praticadas por policiais são sempre inadequadas. [...] As Corregedorias de Polícia não são independentes e usualmente não são capazes de investigar de forma eficiente os homicídios praticados por policiais. Nesse tema, o Inspetor Especial saúda o plano governamental, descrito na informação recebida pelo Governo Federal, para formular propostas de melhorar as condições de trabalho das Corregedorias, incluindo torná-las “mais profissionais, autônomas, e independentes” e para criar uma carreira separada de policiais de corregedoria.

[...]

Este Inspetor Especial verificou que o Ministério Público é uma instituição largamente respeitada e que, onde existe progresso contra a impunidade de policiais, os Promotores de Justiça tiveram um papel central. [...] Este Inspetor Especial recomendou que a Polícia Civil consulte os Promotores desde o início de uma investigação de um homicídio praticado por policial e que os Promotores conduzam investigações independentes

a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, arts. 12 e 13; Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias ou Sumárias, da ONU, art. 9º; Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer tipo de detenção ou prisão, art. 7.2 e art. 33; Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, da ONU, art. 22 c/c art. 6.II.f e art. 23.

⁶³ Alston, 2010: itens 46-48.

quando um policial estiver envolvido em um homicídio, bem como que a prerrogativa dos Promotores de conduzirem sua própria investigação seja clarificada e afirmada. [...] Este Inspetor Especial saúda a informação prestada pelo Governo de que “atualmente a maioria das decisões judiciais favorece as investigações conduzidas pelos Promotores”.

A existência de um órgão de controle externo, independente da estrutura policial, é especialmente relevante para assegurar a lisura do processo de investigação, uma vez que ele não é alcançado por nenhum tipo de pressão institucional para minimizar as situações de desvio, decorrente do corporativismo inerente a todas as instituições, inclusive à instituição policial. Também poderá contribuir decisivamente com a recomendação de alterações de padrões de atuação potencialmente arbitrários, numa atividade constante de auditoria externa (prevista na LC n. 75/1993, genericamente no art. 5º, II, “e”, e especificamente no art. 9º). Essa atuação preventiva e proativa é a que tem mais potencial de realizar reformas duradouras para o alinhamento democrático da atuação policial.

Para cada modalidade de violência policial há uma solução específica. Analisaremos as soluções que a literatura internacional tem recomendado como respostas mais adequadas para cada uma⁶⁴:

(a) Uso excessivo da força: a melhor forma de prevenir o uso excessivo da força consiste na estruturação de um padrão profissional de atuação policial⁶⁵. Esse padrão deve ser precedido de uma estrita regulamentação dos pressupostos de fato legitimadores do uso da força e das modalidades do uso gradativo dos meios necessários conforme as diversas situações (na linha do que preconiza a Lei n. 13.060/2014). Além disso, deve ser desenvolvido um sistema de treinamento e reciclagem continuado acerca dos padrões de atuação policial e outro de documentação, na forma de relatórios dos incidentes de uso da força. Tais relatórios precisam incluir tanto a análise individual do fato (quando se identificar claramente um excesso) como a análise contínua do desempenho de um determinado policial em comparação com a média dos demais. O objetivo é detectar de forma precoce

⁶⁴ Ver lista de diversos estudos nas referências.

⁶⁵ Segundo Goldstein, 2003:15: “O modelo profissional dá ênfase à eficiência operacional, conquistada a partir de um controle centralizado, linhas nítidas de organização, melhor e mais efetiva utilização dos agentes policiais, maior mobilidade, intensificação dos treinamentos e crescente uso de equipamentos e tecnologia”.

possíveis padrões individuais de desvio (*early warning systems*) e promover a responsabilização individual em caso de comprovação de excesso, tanto na esfera administrativa, quanto na criminal. Sabe-se que um elemento que favorece o uso excessivo da força é a precipitação policial, a qual é desencadeada, de um lado, pela deficiência no treinamento dos policiais e, de outro, pela exposição deles a uma rotina de trabalho estressante. A reação a esses dois fatores na forma de uso desmedido da força é indicador de incompetência (do policial por não administrar o seu estado de estresse; da instituição por não evitar situações potencialmente estressantes aos policiais). Portanto, um treinamento adequado em técnicas de minimização do uso da força ou sua graduação concreta são relevantes para evitar o excesso⁶⁶. Isso passa por superar a cultura, hoje institucionalizada em alguns estados, de “atirar para matar” no confronto com um potencial autor de delito, ainda que não se esteja diante de situação de risco iminente à vida de qualquer pessoa. No âmbito da atividade de treinamento, é altamente recomendável que as instituições policiais não se isolem da sociedade e das demais instituições do sistema de justiça, sendo recomendável que nos cursos de formação de policiais haja participação obrigatória de juízes e membros do Ministério Público, além dos próprios policiais⁶⁷.

⁶⁶ Nos EUA, há regra de que o treinamento relacionado à prevenção do abuso de autoridade deve necessariamente incluir: (a) o reforço da necessidade de reportar eventuais desvios de policiais testemunhados e fatos relevantes relacionados com tais desvios; (b) informação sobre o que constitui retaliação quanto à delação de um desvio, sobre a proibição dessa retaliação e sobre os instrumentos de proteção oferecidos para policiais que sofram retaliação; (c) treinamento para interação com a diversidade cultural e sobre o policiamento comunitário; (d) a importância de preencher relatórios de forma o mais completa possível como forma de assegurar a sua integridade como policial; (e) treinamento continuado sobre as regras constitucionais e legais para realização de diligências que envolvam o contato direto com o cidadão, como revistas, buscas, prisões e uso da força; (f) exercícios práticos sobre dilemas éticos vivenciados por policiais e como portar-se em situações controversas. Tais treinamentos devem ser periodicamente repetidos e com participação obrigatória. Os supervisores devem ser periodicamente treinados sobre como realizar a supervisão dos relatórios de atividades dos policiais. Ver EUA, U.S. District Court for the Central District of California, *Consent Decree*, § I.A.2, caso *United States vs. City of Los Angeles* (15 jun. 2001), processo n. 00-11769, item 117, disponível em: <<http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/laconsent.htm>>, acesso em: 10 dez. 2010.

⁶⁷ Nesse sentido, em Portugal, o art. 41.2 da Lei n. 37/2008 (Lei Orgânica da PJ) prevê a possibilidade de magistrados e membros do Ministério Público serem os diretores da Escola de Polícia Judiciária.

Algumas estratégias ajudam a evidenciar possíveis casos de uso excessivo da força, como: subordinar toda prisão à realização de um exame médico obrigatório, assegurando-se efetiva independência dos órgãos de perícia da estrutura administrativa policial; estabelecer procedimentos obrigatórios para o esclarecimento de disparos de arma de fogo; e tornar obrigatória a produção de relatórios de uso da força, inclusive com a necessária indicação de testemunhas “do povo” que tenham presenciado a diligência policial (cf. art. 292 do CPP). A abolição dos “autos de resistência”, arquivados sumariamente nas delegacias de polícia ou sem nenhum controle pelo Ministério Público, é essencial para a superação da cultura de matança policial: toda morte ocorrida no âmbito da atuação policial é um fato típico (ainda que eventualmente justificada por excludente da ilicitude) e, como tal, dever sempre ser objeto de instauração imediata de inquérito pelo órgão correccional da polícia civil – ou pela delegacia de polícia local, no caso de policial militar –, bem como contar com a imediata comunicação ao Ministério Público e seu pronto acompanhamento. Vários Estados têm avançado com regulamentações estaduais que extinguem os autos de resistência e criam um procedimento operacional padrão para situações de intervenção policial com vítima fatal⁶⁸.

Outra estratégia preventiva é a obrigatoriedade de identificação ostensiva do nome dos policiais em suas vestes, uma derivação do princípio da transparência na atuação policial que facilita a individualização das responsabilidades⁶⁹. Documentar as conversas via rádio e monitorar as viaturas com GPS são estratégias preventivas relevantes. Há estudos que indicam que exigir qualificação de nível superior para

⁶⁸ *V.g.*, Portaria n. 499 da PM/GO, de 11 fev. 2010; Portaria n. 40 da SSP/SP, de 25 mar. 2015.

⁶⁹ O dever de identificação do policial pode ser derivado de uma interpretação extensiva do disposto na CRFB/1988, art. 5º, LXIV, relativo ao direito de identificação do policial responsável pela prisão e pelo interrogatório. Relacionando a identificação ostensiva do policial com o controle externo realizado pela população: Bayley, 2006:179. Sobre o dever de identificação individual do policial no curso de suas diligências, no âmbito de uma sociedade democrática, afirma França, *Le Défenseur des droits*, 2012:31, que, “em uma sociedade democrática, todo funcionário da segurança no exercício de suas funções deve poder ser identificado; [...] de forma geral, a CEDH considera que a ausência de identificação configura uma forma de impunidade a certas categorias de policiais. [...] Conclui-se que a identificação deve ser a regra e o anonimato a exceção”, de modo que a identificação ostensiva dos nomes dos policiais é uma garantia fundamental dos cidadãos contra eventuais desvios.

assumir cargo policial é um fator relevante para elevar o potencial de respeito aos direitos fundamentais⁷⁰. Deve-se alterar o padrão de atuação reativo (baseado em prisões em flagrante, usualmente por porte de armas e de drogas), para um modelo de policiamento preventivo e de solução de conflitos, premiando-se o policial que evita a evolução de um conflito mediante a conciliação. De forma mais geral, um investimento premente no aspecto preventivo em vez de propriamente no repressivo é um fator relevante para minimizar os eventos de violência policial⁷¹. Deve haver regras claras para que os supervisores se responsabilizem pela conduta dos subordinados, punindo-se a omissão sistemática de controle⁷².

(b) Ilegalidades de eficiência: para evitar as ilegalidades de eficiência, deve-se alterar a própria cultura policial. É essencial a disseminação de conhecimentos de novos métodos práticos operacionais que permitam ao policial de rua perceber que é possível ser eficiente dentro da legalidade, de forma a suplantar a cultura policial da eficiência por meio da ilegalidade⁷³. Por outro lado, as principais diligências policiais devem ser documentadas para poderem ser controladas pela análise *a posteriori* da efetiva presença de seus pressupostos de fato e das respectivas formalidades; todavia, muitas ilegalidades de eficiência normalmente são escondidas mediante a não documentação das diligências ilegais que se tornam frustradas (violação domiciliar ou revistas pessoais sem justa causa), mediante o seu encobrimento (coerções no interrogatório não documentadas) ou mediante fraudes investigativas (depoimentos falsos combinados entre policiais para forjarem uma situação de fato que autorizaria a intervenção policial). Como solução desse problema, deve-se criar garantias procedimentais para a realização das diligências que permitam assegurar sua lisura, especialmente explicitando-se de forma clara o reconhecimento pelos policiais de seus pressupostos e permitindo-se sua reconstrução posterior pelo órgão de controle.

O acompanhamento obrigatório e mais ativo do Ministério Público na fase das investigações, na posição de órgão de controle, é uma

⁷⁰ Rydberg e Terrill, 2010; Bittner, 2003:165-176.

⁷¹ Lyra et al., 2004:71.

⁷² Mollen, 1994:50.

⁷³ Sapori, 2007:133.

garantia de fiscalização contra as ilegalidades de eficiência. Para os casos de violações graves de direitos empregadas para obtenção de provas ou informações na fase das investigações e que exijam um efeito dissuasório efetivo para evitar sua reiteração, deve-se aplicar o princípio da inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos, como instrumento de proteção preventiva da reiteração do desvio policial ligado à eficiência da investigação⁷⁴. A análise dessas garantias processuais é feita de forma individualizada para cada diligência específica, conforme as áreas de risco de desvio policial concretamente envolvidas e os interesses da persecução penal. Deve-se, portanto, evitar um raciocínio de convalidação do fato consumado. Por exemplo, o fato de policiais entrarem em uma residência e encontrarem uma situação de flagrante delito não significa por si só que a diligência seja legítima; é necessário documentar quais foram os sinais externos que concretamente conduziram os policiais a verificar o estado de flagrante a legitimar sua intervenção no caso concreto⁷⁵.

Também a criação de instituições de investigação das notícias dos desvios, com efetiva punição dos desviantes, auxilia no reforço da necessidade de obedecer à norma. No caso da atuação discriminatória, uma importante medida de fiscalização desse desvio consiste na análise sistêmica (pelos *early intervention systems*) dos padrões de abordagem do policial. A estratégia é verificar se um policial específico demonstra um tipo de abordagem a minorias étnicas ou religiosas em

⁷⁴ Sobre o princípio da inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos, sua relação com a necessidade de estabelecer um efeito dissuasório de futuras violações de direitos fundamentais, bem como sua relação com o princípio da proporcionalidade (especialmente a ponderação da gravidade do fato investigado e a diminuta gravidade do desvio policial, e as demais exceções a esse princípio – como a admissibilidade pro reo, o abuso de garantias constitucionais, a exceção de boa fé, os conhecimentos fortuitos, a descontaminação posterior, as violações por particulares, a violação de direitos de terceiros, e o erro inócuo), ver nosso trabalho: Ávila, 2007.

⁷⁵ Se o policial possui o mau hábito de praticar ilegalidades de eficiência, ele provavelmente não documentará as diligências ilegais que não produziram resultados e documentará apenas as que produzirem resultados; aceitar uma diligência praticada sem pressupostos de fato, mas com um resultado eficiente no caso concreto pode significar cancelar todo o conjunto de possíveis diligências ilegais praticadas por um eventual policial desviante. Daí a relevância de efetivamente realizar-se a análise da presença dos pressupostos de fato no caso concreto, mesmo que a diligência mostre após a intervenção policial resultados positivos. A ausência de controle pelo Ministério Público da efetiva presença dos indícios anteriores para buscas domiciliares fomenta abusos policiais.

padrão substancialmente distinto dos demais policiais, o que indicaria uma provável tendência discriminatória a justificar uma intervenção antecipada, para alteração da racionalidade discriminatória do agente e, portanto, para prevenção da manutenção do problema⁷⁶.

Ainda quanto à ilegalidade de eficiência, uma consideração merece ser feita: a ausência extrema de ferramentas investigativas de que a polícia deveria dispor pode ser um fator de maior vulnerabilidade à prática de ilegalidades de eficiência. Se a polícia não conta com estratégias de investigação aceitas pelo direito e há uma forte pressão (social, da mídia, da cúpula da instituição) para o esclarecimento de um delito grave, há maior probabilidade de que os investigadores criem atalhos à legalidade para esclarecê-lo. Esses atalhos ilegais podem ser revelados no processo (e ensejar sua anulação) ou ficar ocultos, mas são um risco a ser considerado em termos de funcionamento do sistema processual penal. Essas considerações permitem a reflexão de que um excesso de garantismo (ou “garantismo autista”, na expressão de SARLET⁷⁷) pode, eventualmente, trazer efeitos colaterais mais nocivos do que sua ausência, na medida em que uma atividade investigativa realizada fora do quadro legal não pode receber nenhum tipo de garantias contra outros possíveis abusos (além da própria ilegalidade)⁷⁸.

⁷⁶ Sobre tais sistemas de alertas precoces sobre possíveis padrões desviantes, como ferramenta importante para alteração da cultura policial em direção a valores democráticos, ver Walker, 2005:100-134, e Walker, 2001:172.

⁷⁷ Sarlet, 2004:89.

⁷⁸ Durante algum tempo após o advento da CRFB/1988, a polícia passou a realizar várias interceptações telefônicas, algumas com autorização judicial e outras sem, mesmo antes da vigência de uma lei que regulamentasse o tema. Apesar de o STF em algumas oportunidades ter declarado a ilegalidade da diligência, a polícia continuou a praticar escutas ilegais, diante da impossibilidade de solucionar muitos crimes graves sem essa diligência. Da mesma forma, a ausência de regulamentação da detenção momentânea para esclarecimento da identidade, ou a ausência de previsão da detenção policial de curta duração para representação pela prisão preventiva de crimes gravíssimos, não impede que, faticamente, em muitas situações, essas diligências sejam realizadas à margem da lei, e sem quaisquer mecanismos de controle. Melhor que ignorar essas diligências seria trazê-las para a legalidade e regulamentá-las de forma a proteger os interesses em jogo. As considerações acima expendidas pretendem ressaltar a importância político-criminal (relativa à prevenção de possíveis desvios policiais) de reconduzir as diligências policiais a um quadro normativo que balize sua atuação, que dê condições à polícia de atuar dentro da lei, assegurando efetivamente as garantias de controle, para a melhor proteção possível dos direitos fundamentais em jogo.

(c) Castigos: em regra, a cultura policial sabe dissociar seu código informal do código legal, reconhecendo as divergências e evitando as consequências legais no caso de conflitos de valores entre os códigos. Apesar de eventualmente alguns policiais reconhecerem como legítimo (ou tolerarem) o recurso a agressões físicas para restabelecer a autoridade policial ou para punir um agressor, certamente esse fato não constará de relatórios e será abafado pelo código do silêncio. A melhor forma de evitar esse desvio é criar rotinas de confirmação obrigatória de situações em que há suspeita de agressões no curso de diligências de abordagem policial. Ou seja, o fato, por exemplo, de um detido ser apresentado ao IML com ferimentos deve ensejar a obrigatoriedade de o policial justificá-los, além de uma manifestação tanto dos superiores hierárquicos do policial quanto do Ministério Público sobre a situação⁷⁹. Uma discussão interna aberta sobre os problemas do código do silêncio também é relevante para alterar essa cultura⁸⁰.

Ademais, os órgãos internos e externos de controle da atividade policial devem criar canais de comunicação com a população para receber reclamações contra os desvios policiais. Os responsáveis por esses canais devem ter autonomia para investigar de forma independente tais desvios e a obrigação de prestar ao interessado uma resposta em prazo razoável bem como de apresentar ao público relatórios periódicos sobre a atuação do órgão de controle. Para que o canal de comunicação receba as notícias de desvios, é necessário um trabalho de conscientização da população sobre seus direitos e deveres no relacionamento com a autoridade policial, incentivando-a a denunciar eventuais abusos. A existência de um órgão de controle externo, independente da estrutura policial, é especialmente relevante para assegurar a lisura do processo de investigação, uma vez que ele não é alcançado por pressões institucionais de minimização das possíveis situações de desvio, decorrentes do corporativismo inerente a todas

⁷⁹ Também se deve ter um especial cuidado para os casos de atuação policial por desacato, resistência ou desobediência, já que podem eventualmente encobrir casos de abuso de autoridade. Mas, aqui, restará tão somente analisar a prova apresentada pelos policiais e pelo autuado, com especial cuidado para as eventuais contradições entre policiais, exigindo-se uma prova acima de dúvidas para justificar a condenação (como deveria ser em todo delito, mas aqui com o risco de a atuação eventualmente encobrir uma situação de abuso).

⁸⁰ USCCR, 2000:45.

as instituições, inclusive à instituição policial. A retirada das delegacias de polícia com a criação de centros de detenção provisória é um relevante instrumento para reduzir o risco de castigos (distanciando-se o investigador do preso)⁸¹.

(d) Desrespeito: esse desvio está diretamente ligado à representação da função policial como órgão de autoridade no tratamento com criminosos e não como um serviço público ao cidadão (inclusive ao cidadão que eventualmente comete um desvio). Se um policial enxerga as pessoas com as quais se relaciona como possíveis delinquentes e acredita que eles não merecem respeito, e sim devem ser tratados como delinquentes (inferiorização, despersonalização, demonização), então esse policial tenderá a tratar de forma autoritária os cidadãos com os quais se relaciona. As medidas preventivas mais adequadas são as ações educativas de direitos humanos, associadas à fiscalização, pelos superiores hierárquicos, de padrões de excelência no relacionamento com o público. Eventualmente, avaliações de satisfação no atendimento de vítimas podem ser úteis para evidenciar falhas. Problemas de discriminação devem ser solucionados com incentivos a uma composição étnica dos corpos policiais que reflita a da sociedade (se necessário com ações afirmativas), adequado treinamento sobre as diversidades e encontros periódicos com organizações representativas das diversidades⁸². Especificamente quanto à exposição vexatória da imagem, cabe uma postura ativa das cúpulas da polícia, que devem deixar de ser coniventes com a prática, além de previsão de uma sanção penal específica para a hipótese. Entendemos perfeitamente pertinente o Ministério Público editar recomendações à polícia para evitar essas práticas de exposição abusiva da imagem de presos⁸³. Quanto à

⁸¹ Lyra et al., 2004:73. Também propõem uma sugestão para evitar o castigo ao preso (loc. cit.): “Abertura de um registro de custódia em separado para cada pessoa presa, indicando-se a hora e as razões da prisão, a identidade dos policiais que efetuaram a prisão, a hora e as razões de quaisquer transferências subsequentes, particularmente transferências para um tribunal ou para um Instituto Médico Legal, bem como informação sobre quando a pessoa foi solta ou transferida para um estabelecimento de prisão provisória. O registro ou uma cópia do registro deverá acompanhar a pessoa detida se ela for transferida para outra delegacia de polícia ou para um estabelecimento de prisão provisória”.

⁸² USCCR, 2000:25 e 44.

⁸³ Nesse sentido, ver a Recomendação n. 09/2009 do MPF/PB bem como a recomendação da SENASP, 2010:27: “o policial não pode obrigar a pessoa presa a ser

divulgação indevida de conversas telefônicas que tiverem sido objeto de interceptação telefônica judicialmente autorizada, esse é um desvio de difícil solução, pois o jornalista sempre invoca o sigilo da fonte para acobertar o policial (ou funcionário da justiça ou do Ministério Público) responsável pela divulgação ilícita da gravação. Um rígido controle da circulação das cópias de gravações, com o registro de todos os acessos a elas, parece ser a única solução preventiva; outra possibilidade de controle seria criminalizar a divulgação indevida do teor da interceptação telefônica, o que inibiria diretamente a ação do jornalista (todavia, aqui, o problema tangencia a colisão entre o direito à privacidade, de um lado, e o direito à informação pública e à liberdade de jornalismo, de outro, apesar de entendermos que a divulgação é abusiva e, portanto, não pode ser cancelada pelo direito). Em havendo o desvio policial, caberá aos órgãos de controle ter canais abertos para receberem as reclamações e as apurarem.

(e) **Violência gratuita:** os fatores de risco individuais para a prática de atos de violência devem ser identificados, para permanente monitoramento e prevenção. Distúrbios psicológicos crônicos deveriam ser avaliados antes do ingresso do policial na carreira, a fim de evitar o ingresso de pessoas com deficiências graves de equilíbrio pessoal⁸⁴. O advento de situações de potencial abalo psíquico, como uma separação conjugal ou a perda de um familiar, deve ser objeto de um diagnóstico pelos superiores e ensejar uma intervenção psicológica profilática. Jornadas de trabalho excessivas e exposição acentuada a incidentes de alto risco pessoal podem também desencadear reações de violência e devem, portanto, ser evitadas. Constatada a persistência de um padrão de atuação violenta, é preciso providenciar o afastamento do policial de suas funções, como fator de prevenção de novos desvios

filmada ou fotografada pela imprensa”. Nessa situação, apesar de não haver uma regulamentação legal estrita dos interesses em colisão (por um lado, a liberdade de imprensa e o interesse público na informação e, de outro lado, o direito à imagem do preso), há padrões mínimos de solução desse conflito, diretamente extraíveis do princípio da proporcionalidade, e tais princípios, com sua carga normativa, já exigem aplicação imediata (ver acima discussão sobre a ilegitimidade da exposição vexatória da imagem do preso). Diversos países proíbem a exposição da imagem de presos, como o CPP português (art. 88), o italiano (art. 114-6-bis) e o francês (art. 803).

⁸⁴ Reconhece-se, todavia, a falibilidade de avaliações psicotécnicas para assegurar que pessoas com tais distúrbios ingressem na atividade policial.

graves⁸⁵. A prática de fatos graves de violência policial ou a reiteração de fatos de gravidade mediana devem ensejar o afastamento cautelar do cargo e a sua posterior perda⁸⁶.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O risco de violência e corrupção é inerente à atividade policial, por sua própria dinâmica. Trata-se de uma relação de poder aplicada em situações problemáticas, com baixa visibilidade de supervisão, usualmente exercida sobre sujeitos com poucas noções sobre cidadania e que naturalmente tende a desenvolver uma cultura ocupacional de valorização da autoridade, ampliação das ferramentas de trabalho (incluindo-se o uso da força), normalização de pequenos excessos e proteção recíproca por fortes laços de solidariedade.

A incapacidade do Estado de Direito em fazer frente à violência policial abre portas para a evolução desta para atos mais graves de criminalidade, como a corrupção e o envolvimento aberto no crime organizado. Essas modalidades de desvio policial minam a legitimidade da polícia e de todo o sistema de justiça, fomentando graves violações de direitos humanos.

O controle da violência policial é resultado de um conjunto de estratégias que passam pela regulamentação da atividade, pela criação de códigos de ética, pelo fomento ao treinamento reforçado, pelo desenvolvimento de mecanismos ordinários de controle procedimental do uso da força, por investigações imediatas das situações mais graves e pelo fortalecimento do controle externo. O Ministério Público detém uma responsabilidade acentuada de ser ativo na investigação e responsabilização do desvio policial e na alteração de padrões de atuação potencialmente arbitrários. A atuação do Ministério Público relacionada à prevenção da violência policial se insere na atividade de controle externo da atividade policial bem como no zelo dos princípios constitucionais relacionados à segurança pública (LC n. 75/1993, art. 5º, II, “e”).

Negar o fenômeno ou explicá-lo exclusivamente numa dimensão individual corresponde a uma verdadeira fuga à responsabilidade de desenvolver ferramentas organizacionais para fazerem frente a tais graves violações de direitos humanos.

⁸⁵ Lyra et al., 2004:72.

⁸⁶ Sobre o afastamento cautelar do cargo, v. abaixo, subseção 5.6.5.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALSTON, Philip. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: study on police oversight mechanisms*. (Relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU: A/HRC/14/24/Add.8), 28 maio 2010. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/137/51/PDF/G1013751.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21 set. 2011.
2. ALVES, Cileide. Polícia vs. O Popular: barra-pesada no jornalismo goiano. *Observatório da Imprensa*, n. 632, 10 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/barra-pesada-no-jornalismo-goiano>>. Acesso em: 6 abr. 2011.
3. AMORIM, Carlos. *CV e PCC: a irmandade do crime*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
4. ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2011: el estado de los derechos humanos en el mundo*. Madri: Amnistía Internacional, 2011.
5. ARMACOST, Barbara E. Organizational culture and police misconduct. *George Washington Law Review*, v. 72, p. 453-545, 2004.
6. ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Provas ilícitas e proporcionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
7. BARCELLOS, Caco. *Rota 66: a história da polícia que mata*. 28. ed. São Paulo: Globo, 1994.
8. BARKER, Thomas; CARTER, David (Orgs.). *Police deviance*. 3. ed. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Company, 1994.
9. BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2006.
10. BENJAMIN, Cid. *Helio Luz: um xerife de esquerda*. Rio de Janeiro: Contraponto e Relume-Dumará, 1998.
11. BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: EDUSP, 2003.
12. BOURDIEU, Pierre. *La domination masculine*. Paris: Seuil, 2002. _____ . *Poder, derecho y clases sociales*. 2. ed. Tradução de Maria José Bernuz Beneitez et al. Bilbao: Desclée de Brower, 2001.
13. BRASIL. SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública). *Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade: cartilha*. Brasília: SENASP/MJ, 2010.
14. BRETAS, Marcos Luís. *Ordem na cidade: o cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

15. BURNS, Ronald G.; CRAWFORD, Charles E. (Orgs.). *Policing and violence*. Nova Jersey: Prentice Hall, 2002.
16. CAMARATE, André. Relatório atribui a PMs 150 assassinatos. *Folha de São Paulo*, 25 mar. 2011.
17. CAVALLARO, James. *Police brutality in urban Brazil*. Nova Iorque: Human Rights Watch, 1997. Disponível em: <<http://www.hrw.org/legacy/reports/1997/brazil>>. Acesso em: 28 nov. 2011.
18. CHEVIGNY, Paul. *Edge of the knife: police violence in the Americas*. Nova Iorque: New Press, 1995.
19. CHRISTOPHER, W. *Report of the independent commission on the Los Angeles police department*. Los Angeles: City of Los Angeles, 1991.
20. COLLINS, Allyson. *Shielded from justice: police brutality and accountability in the United States*. Nova Iorque: Humans Rights Watch, 1998.
21. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
22. COX, Steven M. *Police: practices, perspectives, problems*. Boston: Allyn & Bacon, 1996.
23. CRANK, John P. *Understanding police culture*. Cincinnati, OH: Anderson, 1998.
24. DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
25. DONNICI, Luiz Virgílio. *Polícia: guardião da sociedade ou parceira do crime?* Rio de Janeiro: Forense, 1990.
26. GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Tradução de Marcello Rollemberg. São Paulo: EDUSP, 2003.
27. HASSEMER, Winfried. La Policía en el Estado de Derecho. In: _____ . *Persona, mundo y responsabilidad: bases para una teoría de la imputación en derecho penal*. Tradução de Francisco Muñoz Conde e María del Mar Díaz Pita. Valência: Tirant lo Blanc, 1999, p. 249-294.
28. HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro*. São Paulo: FGV, 1997.
29. HUGGINS, Martha K.; HARITOS-FATOUROS, Mika; ZIMBARDO, Philip G. *Operários da violência: policiais torturadores e assassinos reconstróem as atrocidades brasileiras*. Brasília: UnB, 2006.
30. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Pesquisa SIPS*

(*Sistema de Indicadores de Percepção Social*): segurança pública. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

31. JOBARD, Fabien. *Bavures policières? : la force publique e ses usages*. Paris: La Découverte, 2002.

32. KAPPELER, Victor E.; SLUDER, Richard D.; ALPERT, Geoffrey P. *Forces of deviance: understanding the dark side of policing*. 2. ed. Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1998.

33. KLOCKARS, Carl B.; IVKOVIC, Sanja Kutnjak; HABERFELD, Maria R. *Enhancing police integrity*. Dordrecht (Holanda): Springer, 2006.

34. _____ (Orgs.). *The contours of police integrity*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

35. LEEDS, Elizabeth. Serving States and Serving Citizens: Halting Steps toward Police Reform in Brazil and Implications for Donor Intervention. *Policing and Society*, Londres: Routledge, v. 17, n. 1, p. 21-37, mar. 2007.

36. LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias? : um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

37. LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira (Orgs.). *Anuário brasileiro de segurança pública*. 7. ed. São Paulo: FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), 2013.

38. LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

39. LYRA, Diogo Azevedo et al. (Orgs.). *Relatório Rio: violência policial e insegurança pública*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004. Disponível em: <<http://global.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-Rio-%E2%80%93-Viol%C3%A2ncia-policial-e-Inseguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-2004.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

40. MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007.

41. MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos). *Nota pública à sociedade brasileira sobre a violência em São Paulo*. São Paulo: MNDH, 2012. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3183>. Acesso em: 8 nov. 2012.

42. MOLLEN, Milton. *The city of New York commission to investigate allegations of police corruption and the anti-corruption procedures of the police department: commission report*. Nova Iorque: City of New York, 1994.
43. MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
44. MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: EDUSP, 2003.
45. PAIXÃO, Antônio Luiz; MARTINS, Herbert Toledo; SAPORI, Luís Flávio. Métodos e acidentes de trabalho: violência, legalidade e polícia. *Análise e Conjuntura*, v. 7, n. 2, p. 76-91, 1992. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntura/viewarticle.php?id=266>>. Acesso em: 3 out. 2013.
46. PASTORE, J. Medo da polícia. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 5 abr. 1997.
47. PRENZLER, Tim. *Police corruption: preventing misconduct and maintaining integrity*. Boca Raton: CRC Press, 2009.
48. PUNCH, Maurice. *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. Cullompton UK: Willan Publishing, 2009.
49. RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: _____; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 139-152.
50. RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
51. REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004.
52. RYDBERG, Jason; TERRILL, William. The Effect of Higher Education on Police Behavior. *Police Quarterly*, v. 13, n. 1, p. 92-120, mar. 2010.
53. SAPORI, Luiz Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da “ordem sob a lei”. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 97-137.
54. SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo: RT, n. 47, p. 60-122, mar./abr. 2004.
55. SILVA, Jorge da. Violência policial e a ideologia dos algozes vítimas. In: D.D. Oliveira, 2001:69-84.

56. SKLANSKY, David Alan. Seeing blue: police reform, occupational culture, and cognitive burn-in. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Manne-Marie (Orgs.). *Police Occupational Culture: New Debates and Directions*. Oxford: Elsevier Science, jan. 2007 (Sociology of Crime, Law and Evidence, v. 8). Disponível em: <<http://www.law.berkeley.edu/faculty/sklansky/conference/Seeing%20Blue.pdf>>.
57. SKOLNICK, Jerome H. Corruption and the blue code of silence. *Police Practice and Research*, v. 3, n. 1, p. 7-19, 2002.
58. _____; FYFE, James J. *Above the law: police and the excessive use of force*. Nova Iorque: The Free Press, 1993.
59. SOUZA, Antonio Candido de Mello e. Dialética da malandragem. In: _____. *O discurso e a cidade*. São Paulo: Duas Cidades, 1993. p. 19-59.
60. SOUZA, Percival de. *O sindicato do crime: PCC e outros grupos*. São Paulo: Ediouro, 2006.
61. _____. *Narcoditadura: o caso Tim Lopes, crime organizado e jornalismo investigativo no Brasil*. São Paulo: Labortexto, 2002.
62. USCCR (United States Commission on Civil Rights). *Revisiting Who is guarding the guardians?: a report on police practices and civil rights in America*. Washington D.C.: USCCR, 2000.
63. VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1994.
64. WALDRON, Jeremy. *Torture, terror and trade-offs: philosophy for the White House*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.
65. WALKER, Samuel. *The new world of police accountability*. Thousand Oaks: SAGE, 2005.
66. _____. *Police accountability: the role of citizen oversight*. Belmont: Wadsworth Thomson Learning, 2001.
67. WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1991.
68. WESTLEY, W. A. Violence and the police. *American Journal of Sociology*, v. 59, n. 1, p. 34-41, 1953.
69. ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.