

## Controle das Polícias no Brasil

José Marcelo Zacchi

I

O princípio é elementar e deveria ser dado: polícias são organizações públicas responsáveis pela execução de políticas e prestação de serviços à sociedade. Como tais, estão sujeitas em regimes democráticos ao controle social tanto no que se refere ao conteúdo da sua atuação (formulação, implementação e avaliação das ações), quanto à observância dos limites institucionais e legais desta (prevenção, fiscalização e punição da corrupção e do abuso de poder). Mais que isso, o fato de a elas competir parte da prerrogativa mais abrangente e sensível reservada ao estado em face da cidadania – a vigilância e a aplicação da lei penal por meio da possibilidade ou do emprego efetivo da força – confere à sua exposição a tal controle importância particular quando comparada a outros setores da administração pública.

Sentir a necessidade de introduzir o assunto pela reafirmação da premissa – e sem temer a redundância – é assim por si só revelador da maneira como este se coloca ainda no Brasil. Nos últimos anos, assistimos no país a custosos mas inegáveis avanços institucionais e legais no que se refere às possibilidades de denúncia, apuração e punição de desvios de conduta na atuação policial, suprimindo deste modo parte do atraso dado pela quase completa preservação do desenho institucional e da regulação do sistema de segurança pública consagrada pela Constituição de 1988. A produção e divulgação pública de indicadores regulares (ainda que limitados e não raro questionáveis) de letalidade policial, o deslocamento para a justiça comum da competência de julgamento de crime dolosos contra a vida cometidos por policiais militares, a tipificação do crime de tortura, a criação de ouvidorias de polícia em diversos estados, o fortalecimento das corregedorias e / ou a criação de mecanismos de agilização da investigação de denúncias e afastamento dos policiais envolvidos naquelas que se demonstrem procedentes em alguns estados e a constituição de comissões de direitos humanos nas assembleias legislativas são alguns dos exemplos que podem ser apontados neste sentido.

A mesma riqueza de exemplos não poderia ser aplicada à criação de canais de participação social na concepção, execução e avaliação das políticas e ações na área. As exceções ficam talvez por conta dos programas de policiamento comunitário e dos conselhos comunitários de segurança pública criados em muitos estados, mas a regra é ainda de inexistente ou baixa institucionalização e regulação de procedimentos e mecanismos que permitam a assimilação de tal “controle positivo” como parte efetiva e rotineira da gestão e do provimento da segurança pública no país.

De todo modo, o fato é que - sem deixar de notar-lhes o caráter parcial e fragmentário e sem ainda cotejá-las com o real concreto do seu impacto no dia-a-dia da cidadania (e da periferia, sublinhariam estatísticos e *rappers* atentos) - iniciativas e mudanças houve. Ao lado delas, parte e raiz do processo, a considerável ampliação do envolvimento de organizações acadêmicas e da sociedade civil com o tema e a exposição crítica do mesmo em parcela dos veículos de imprensa, pouco a pouco conformando uma rede social de acompanhamento e proposição qualificados de políticas e ações na área. E crescendo assim, na ponta da sociedade, a outra metade das condições necessárias para a formação de um ambiente institucional adequado à gestão democrática de políticas públicas em qualquer área.

Necessárias, mas não suficientes. A tônica geral e praticamente consensual das avaliações de resultados dos esforços, iniciativas e avanços em tela é de frustração por seu alcance mais que

limitado. O Ministério Público e os órgãos de direitos humanos são tímidos no cumprimento de suas atribuições fiscalizatórias, limitando-se em regra aos casos de maior visibilidade pública. As ouvidorias têm méritos, mas esbarram na escassez de recursos, pessoal e instrumentos próprios de apuração e sanção. As corregedorias internas são presas fáceis para o corporativismo. Os conselhos e comissões comunitários logram pouca ascendência e qualificação e convertem-se muitas vezes em instrumentos de captação de recursos privados para o financiamento do trabalho policial, à custa de priorização neste dos interesses da elite local doadora. Não se registram condenações por tortura no país. Os indicadores de violência policial mantêm-se estáveis ou crescentes em perspectiva histórica, assim como os indícios de corrupção endêmica no interior das polícias. Ato contínuo, aprofunda-se também a percepção popular de ineficiência, descrédito, temor e desconfiança em face destas – quase como se o despreparo, a brutalidade e a duplicidade ética fossem atributos inerentes à própria natureza da condição policial no país.

## II

É curioso como dois pesos e duas medidas costumam aplicar-se quando se analisam a criminalidade social ou aquela cometida por policiais, dependendo do ponto de vista de quem o faz. Como podemos ser ricamente complexos, multidimensionais e multidisciplinares no entendimento da primeira – levando em conta vetores econômicos, sociais, culturais, psicológicos e simbólicos, e formulando agendas de ação à altura e correspondentes aos mesmos – e restritamente legalistas no trato da segunda – enfatizando a má-fé e conduta individuais e focando os esforços na defesa de medidas que permitam combater a impunidade das mesmas. E como tendemos a agir, ou ao menos a colocar-nos no debate público dessa maneira, estabelecendo assim com a abordagem conservadora no mesmo debate um antagonismo simétrico e didático.

Tomemos o caso da violência juvenil, parcela nodal das estatísticas criminais recentes no país e base para a estigmatização social em curso da juventude (pobre, não-branca e moradora das periferias urbanas, lembraríamos uma vez mais a planilha oficial e o verso do *rap*). Um olhar democrático, inclusivo e com pretensões de densidade analítica não encontra dificuldades para apontar fatores causais diversos a incidir sobre o fenômeno (restrições econômicas, ansiedade de reconhecimento afetivo e simbólico, necessidade de afirmação social etc), destacar o reducionismo perverso da mera culpabilização individual dos seus agentes, pleitear a ineficácia da pena como elemento central da ação diante dele e propor um marco ampliado para as políticas públicas na área, norteado por palavras-chave como prevenção, inclusão, multisetorialidade e direitos, dentre outras. Contraponto conservador padrão a tais argumentos seria, por sua vez, um que, sem negar a existência daqueles fatores estruturais apontados, enfatizasse a responsabilidade individual existente a despeito deles, enxergasse na transgressão uma gravidade imperdoável e reivindicasse a punição ágil e exemplar como componente pedagógico e simbólico fundamental para a resposta pública ao problema.

A curiosidade entra na constatação de que, substituindo o tema em foco para o da violência e os desvios de conduta policiais, seria em grande parte possível manter o texto apenas trocando de lugar os sujeitos de um e outro pontos de vista. Impossível assim não notar o viés ideológico subjacente ao debate, baseado que é em raízes históricas e opções anteriores – fundantes - dos contendores. Mas é apenas o paradoxo, e não suas razões, o ponto que se busca destacar aqui.

Constatado-o, não custa observar, com precaução possivelmente necessária, que não se quer com isto render-se à retórica corporativa que buscaria a partir daí absolver, por vitimizados, os policiais envolvidos em práticas criminais (do mesmo modo que não se trata disso quando se

aborda a criminalidade juvenil e social como fenômenos complexos e multicausais). Nem, portanto, descartar a pena precisa e eficientemente aplicada como recurso necessário dentre os demais. Nem, sendo assim, minimizar a importância central das construções institucionais e legais já citadas, sem as quais sequer o restrito diálogo existente com as instituições de segurança pública e a punição como possibilidade real para os seus agentes poderiam existir. Nem, por fim, desconsiderar o fato óbvio de que a condição de agentes públicos dos policiais torna substancialmente mais séria a prática de violações por parte destes.

O que resulta é tão somente argüir que, dado o objetivo comum de incidir eficazmente sobre comportamentos alheios e sendo a estratégia a ser proposta balizada não pela gravidade dos fenômenos com que lida, mas pela sua efetividade em contrapô-los, a mesma abordagem que se considera superior em um dos casos quiçá constitua instrumental útil também para os demais. Ou, por outra, que a mesma opção preferencial pela indução, diálogo e persuasão, em detrimento da subordinação e do “enquadramento”, talvez possa aplicar-se do mesmo modo a ambos os grupos.

### III

Controle da polícia, então, como exercício também de alteridade. É evidente que o aprimoramento institucional e a adoção de mecanismos regulares de responsabilização, prestação de contas e avaliação de desempenho individuais e coletivas são peças chave para a boa gestão e a *accountability* - não se conhecem instituições, públicas ou privadas, eficientes na realização dos seus objetivos e reconhecidas pelos seus integrantes e “clientes” sem que o seu cotidiano as inclua de algum modo.

Mas debruçando-me sobre a contradição apontada, resulta fácil compreender a percepção corrente entre policiais das vozes sociais dedicadas ao tema do seu controle como parciais e injustas, mais antagonistas do que críticas. Do mesmo modo como compreendemos a reação da juventude pobre e discriminada diante da estigmatização renitente a que é submetida. Quando o interlocutor revela indisposição para situar-lhe e julgar-lhe no seu contexto e circunstâncias e a interação possível evidencia apenas a face da ameaça e da sanção, é natural que o saldo seja de distanciamento, incompreensão mútua e reafirmação do espírito de corpo junto aos seus pares. A questão, assim, é como escapar da armadilha e estabelecer, inversamente, uma relação de algum modo mais fluida e produtiva.

A existência da norma e consciência da ameaça de punição não são os únicos condicionantes das ações individuais. Podemos determinar nossas ações pelo fato de simplesmente acreditar se tratarem das alternativas corretas, ética e / ou tecnicamente. Por constatar que todos os outros, ou aqueles que respeitamos e admiramos, agem assim. Por contar ou não com as capacidades e recursos para adotar outras opções. Ou por vislumbrar recompensas possíveis (formais ou informais, materiais ou simbólicas, *hard* ou *soft*, do mesmo modo que quando se trata de punições) nos caminhos seguidos.

Se isto está correto, decorre naturalmente um olhar mais abrangente sobre as instituições policiais brasileiras (e, sabemos, não apenas elas), para além do binômio baixa *accountability* / liberdade para desvios (poder-se-ia dizer, complexo, multidimensional, multidisciplinar...). Para ficar em exemplos conhecidos e reconhecidos, é notável como a fragilidade do paradigma da função policial como serviço público universal ainda convive em amplos estratos das corporações com a valorização do uso da força (muitas vezes arbitrária), da reatividade punitiva (não raro extrajudicial) e da afirmação de autoridade (via de regra seletiva) como fundamentos da ação policial efetiva e

realista. Perceptível como a baixa oferta de capacitação, recursos técnicos e meios operativos para uma atuação alternativa a esta limita para a maioria dos seus agentes na ponta as possibilidades de distanciar-se da reprodução mimética de práticas tradicionais. Evidente o baixo valor social conferido aos profissionais de polícia, particularmente pelas elites, o que se traduz não apenas em baixos salários, mas também em menosprezo simbólico, limitadíssima disposição para o reconhecimento público de méritos e ausência de uma visão coletiva compartilhada do que vem a ser um bom policial.

Para não falar da ambigüidade de uma opinião pública cindida entre a crítica vigilante (primado dos direitos individuais), a tolerância (violações admissíveis se associadas a eficácia ou sensação individual de maior segurança) e os simples ceticismo (polícias são isso mesmo, nada a fazer) ou alheamento (segurança e polícia como temas menores). E majoritariamente integrada na relativização da norma legal como critério universal de superação dos dissensos e definição dos caminhos a serem seguidos pelos agentes públicos nos casos concretos – muitas vezes, é sabido que “na realidade” padrões e regras são outros, e são eles que valem<sup>1</sup>.

#### IV

Tudo somado, tem-se uma breve mas boa perspectiva dos vetores incidentes para a afirmação, ou reiteração, de uma cultura de violência, discriminação e opacidade nas polícias, não raro acrescida da corrupção como elemento igualmente cotidiano. E, conseqüentemente, também algumas pistas do que constituiria uma estratégia abrangente para o enfrentamento de tais problemas e mesmo para a afirmação de um controle mais efetivo sobre elas.

Esta poderia talvez ser resumida em conceitos-guia como contrapor a cultura do uso da força como componente primordial do trabalho policial; oferecer e difundir alternativas para a suplantação desta pela inteligência e pela excelência técnica; disponibilizar recursos de capacitação e meios operativos necessários para tanto; promover a valorização social e econômica e as possibilidades de ascensão profissional dos policiais; criar ou ampliar mecanismos de motivação e valorização de méritos por parte das corporações, suas equipes e agentes; fortalecer os canais e condições para a participação social na gestão da segurança pública e o estabelecimento de interfaces colaborativas e não-defensivas entre as polícias e a sociedade; além, é claro, de aprimorar continuamente os instrumentos de transparência, responsabilização e punibilidade no interior de cada instituição, requisitos que são de credibilidade e efetividade dos limites.

Em termos práticos, apenas para não deixar de apontar exemplos, isto poderia significar a propagação do caráter de serviço público do trabalho policial e da conseqüente exposição natural, não invasiva nem exclusiva, do mesmo à participação e ao controle social. A reunião e disponibilização de referências concretas de policiamento calcado na boa gestão, na excelência técnica e na inteligência. A adoção de conteúdos formativos focados na conjugação de eficiência e respeito a direitos na prática cotidiana do “fazer polícia”, e não apenas na exposição imperativa de princípios e normas. A tematização efetiva dos salários e planos de carreira policiais como item necessário na pauta. O emprego da avaliação como recurso de aprimoramento corretivo e incentivador, mais do que de responsabilização e sanção. A revisão de códigos disciplinares e

---

<sup>1</sup> “Às polícias cabe fazer cumprir as leis, cumprindo-as.” A sentença simples freqüentemente proposta por Luiz Eduardo Soares oculta sob a sua habilidade e eficácia retórica a tentativa de afirmação implícita do primado da lei como balizador soberano de condutas, como um (outro...) princípio em tese pressuposto que no entanto só se impõe se explicitado.

práticas gerenciais, reorientando a estrutura interna de incentivos no sentido da proatividade, da competência e da obtenção de resultados. A multiplicação de iniciativas de premiação pública de êxitos policiais, criando elementos de motivação e conformando um imaginário coletivo do bom profissional de polícia. O fortalecimento dos conselhos sociais e comunitários, formatando seus papéis e rotinas de trabalho e capacitando seus integrantes para tanto, e a criação de outros mecanismos locais, estaduais e nacionais de participação, a exemplo de outros setores de políticas públicas. A ampliação das estruturas e competências das ouvidorias, habilitando-as para incidir efetivamente sobre as denúncias recebidas e para prover retorno efetivo aos cidadãos que a elas recorrem. O fortalecimento e aprofundamento das corregedorias e a criação ou aperfeiçoamento dos mecanismos legais para a apuração e julgamento de desvios de conduta. E assim por diante.

Qualquer semelhança na raiz dos conceitos-guia e no alcance articulado das ações possíveis com a abordagem a outros fenômenos delitivos não será mera coincidência. No fundo, mesmo sabendo do risco de distanciar-se do cerne do tema proposto, o princípio complementar que se buscou aplicar àquele apontado no início do texto é também tremendamente simples, quase ingênuo: violência e corrupção policiais são fenômenos criminais, e como tais pode ser útil tratá-los com o mesmo olhar e instrumental que adotamos em face dos demais.

Neste, diria, reside uma de três pilstras a sustentar a argumentação desenvolvida e que por pouco visíveis considero particularmente pertinentes para o tratamento do tema do controle das polícias em foco. A segunda estaria na verificação de que grande parte das sugestões expostas não é mais do que a expressão de decantados lugares comuns da boa gestão corporativa - coesão de valores e objetivos, cultural institucional adequada a estes, mecanismos de motivação e recompensa, perspectivas de crescimento, qualificação e valorização da auto-estima, avaliação corretiva etc. Trata-se, portanto, em grande parte de simplesmente aplicar às polícias também não mais que um repertório consagrado de boas práticas gerenciais.

Por fim, talvez a mais prosaica de todas: a mera convicção no valor e na possibilidade de contarmos com boas polícias. De fato, a visão dominante em nossa sociedade é a da polícia como um mal necessário e como função menor na divisão do trabalho social. A experiência histórica de instituições marcadas pela truculência e pelo despreparo ajuda não apenas a explicar, mas a reificar tal visão. E trava assim as possibilidades de afirmação de um paradigma distinto e de superação do abismo de desconfiança e ressentimento que separa polícias e sociedade em todo o país.

Não há, portanto, como fazê-lo sem assimilar a natureza de mediadores e garantes de direitos no cotidiano que aquelas podem e dever ter em contextos democráticos. Visualizar o dia-a-dia de profissionais de polícia comprometidos com este papel e aptos a exercê-lo com credibilidade e competência. E sedimentar tal visão como imaginário social comum a nortear os esforços e demandas na área. Tema já para uma outra reflexão, sem dúvida. Mas tão subjacente quanto condicionante de todo o texto, e por isso, me parece, não menos pertinente neste como em outros olhares sobre o assunto.