

CONTROLE DE POLÍCIA NO BRASIL

Ignacio Cano (UERJ)

Introdução

Todas as agências públicas precisam de controle social para garantir o cumprimento de suas funções de forma satisfatória. No caso da polícia, depositária do monopólio estatal da violência legítima, esta necessidade é ainda mais peremptória, pois um desvio de conduta pode ter conseqüências dramáticas. Entretanto, é natural que as instituições resistam em alguma medida esse controle, pelo menos inicialmente, considerando-o como uma interferência na sua autonomia. No Brasil, a história autoritária associada à criação das polícias e culturas institucionais relativamente herméticas contribuem para essa resistência.

Podemos entender o controle da polícia de duas formas: controle sobre a instituição policial e controle sobre a conduta dos seus agentes individuais. Ambos tipos são interdependentes e complementares.

Uma força policial não submetida ao controle da sociedade pode perseguir objetivos próprios, nem sempre coincidentes com os dos cidadãos. Nesse sentido, há uma polaridade estratégica entre autonomia e controle político, na qual é preciso atingir um ponto de equilíbrio. Por um lado, toda instituição policial aspira legitimamente a se ver livre da interferência política, de forma que ela possa servir aos interesses da sociedade e não aos do governo. No entanto, um cenário de autonomia policial ampla demais, no qual o governo não consegue controlar a polícia, abre a porta à busca de interesses corporativos por cima do bem comum. Assim, a polícia deve estar inequivocamente submetida ao controle do executivo, mas, ao mesmo tempo, deve ter a capacidade de resistir a pressões para agir em função dos interesses do governante. Esse paradoxo só pode ser resolvido com a participação ativa da sociedade, de forma que ela possa controlar simultaneamente o governo e a polícia. No Brasil, a vinculação tradicional de várias Polícias Militares diretamente ao governador, por fora da estrutura da Secretaria de Segurança Pública, parece mais condizente com a noção de ‘polícia do governo’ do que com a de ‘polícia da sociedade’. Essa vinculação foi se desfazendo paulatinamente ao longo do tempo, mas ainda hoje existem polícias militares no país que não pertencem ao organograma da Secretaria de Segurança Pública.

Por sua vez, o controle da atividade dos agentes é imprescindível para garantir um policiamento eficiente e para evitar desvios de função. Dada a discricionariedade inerente à função policial, o controle do policial no seu trabalho diário constitui um desafio para todas as instituições policiais do mundo, ainda mais em função da tendência crescente à descentralização.

No Brasil, a noção de controle da atividade policial costuma ser entendida como a capacidade de coibir abusos cometidos pela polícia, seja através da prevenção ou da repressão desses desvios. No entanto, a idéia de controle não deve ser limitada à punição de irregularidades, mas deve incluir, entre outros elementos, o conhecimento por parte do público do funcionamento das polícias e a capacidade de propor medidas e de influenciar as decisões tomadas pelas corporações policiais.

O controle depende em boa medida da transparência institucional, pois não é possível que a sociedade controle uma organização que desconhece. Assim, a transparência é condição necessária para o controle. Poder-se-ia dizer que é, também, uma condição quase suficiente, pois é difícil imaginar uma corporação plenamente transparente e ao mesmo refratária ao controle. No Brasil, a tradição de sigilo e ao mesmo tempo de descaso pelas informações de justiça criminal não favorece a transparência. Vale a pena insistir na necessidade de, por um lado, divulgar amplamente as informações existentes, e, por outro, produzir dados confiáveis que permitam planejar as intervenções e avaliar o impacto das políticas de segurança pública.

Costumeiramente, o controle é dividido entre interno, desenvolvido pela própria corporação policial, e externo, quando exercido por qualquer outro agente. Paralelamente, o controle pode ser formal ou informal.

Controle Interno

O controle interno formal dos agentes é exercido, em primeiro lugar, pela própria linha de comando, com as limitações decorrentes da discricionariedade anteriormente mencionada e da dispersão espacial com que a polícia realiza o seu trabalho. Na verdade, não é fácil para o comando ter uma noção exata do que acontece no trabalho policial nas ruas, a pesar dos mecanismos rotineiros de prestação de contas (relatórios, supervisão direta pelos superiores, etc.).

Em segundo lugar, instituições policiais de certo tamanho possuem órgãos específicos para fiscalizar a atividade policial e para coibir os desvios de conduta. No Brasil, esses órgãos recebem o nome de Corregedorias. Elas possuem simultaneamente competências para corrigir e orientar as práticas policiais, de forma a torná-las mais eficientes, e por outro lado competências para investigar e punir condutas irregulares. A investigação abrange tanto as esferas administrativa quanto judicial, enquanto a punição está restringida, naturalmente, à área administrativa, sendo a legal exclusiva do judiciário. Em conseqüência, a Corregedoria tem o duplo mandato de fiscalizar a qualidade do trabalho e ao mesmo de encarnar o papel do que poderíamos chamar de “polícia da polícia”.

Na prática, as Corregedorias brasileiras mal conseguem dar conta de missão tão abrangente. A sua atuação tende a ser reativa, mais do que pró-ativa, e costuma estar mais centrada na investigação e castigo dos abusos do que na implementação de um controle de qualidade.

Os recursos humanos e materiais não estão à altura do tamanho e da dificuldade das suas obrigações. Costumam ser percebidas com receio ou temor pela maioria dos policiais, que as consideram como ‘perseguidoras’ e reclamam de que não oferecem suficientes oportunidades de defesa. Os policiais que nelas trabalham não recebem, via de regra, nenhuma gratificação especial e recebem ainda a volta para o policiamento normal, onde poderiam sofrer represálias por parte de colegas ou superiores que foram por eles investigados. Assim, um complemento salarial e garantia de estabilidade seriam elementos essenciais para superar os problemas de recrutamento atualmente existentes e para conseguir que os melhores policiais optem por trabalharem nas Corregedorias.

Com freqüência, as Corregedorias são acusadas de corporativismo pela sociedade, dada sua incapacidade de coibir efetivamente os abusos policiais. Na verdade, o corporativismo não é um elemento próprio das Corregedorias, mas do conjunto da instituição policial. Ele tem um lado positivo, como reforço da identidade profissional, mas apresenta efeitos muito negativos quando interpretado no sentido de lealdade na transgressão, isto é, como uma tendência a não denunciar os colegas que transgridem a lei. Assim, existem policiais de boa fé que ainda acreditam que quem mancha a imagem da corporação não é tanto quem comete irregularidades, mas aquele que as expõe

publicamente. A consequência natural dessa atitude é o aprofundamento da desconfiança da sociedade perante a polícia.

Com efeito, o controle interno informal, exercido pelos próprios colegas, é essencial para inibir desvios. Uma cultura profissional rigorosa com os abusos é provavelmente o controle mais efetivo que possa existir sobre a atividade policial. No entanto, esse tipo de sub-cultura co-existe, nas polícias brasileiras, com outras sub-culturas profissionais tolerantes ou, inclusive, incentivadoras dos desvios de conduta.

Em geral, o tratamento outorgado pelos sistemas de controle interno no Brasil é focalizado quase exclusivamente na punição dos policiais que cometem crimes, ao invés de privilegiar a prevenção. Inclusive, há setores sociais que demandam uma abordagem preventiva e abrangente da criminalidade em geral, mas voltam para o paradigma meramente punitivo quando se trata de abusos policiais. Na verdade, para diminuir o crime cometido por policiais, como qualquer tipo de crime, é mais barato e eficiente pensar em termos de prevenção. Dada a frequência com que acontecem casos de desvio de conduta policial no país, é preciso reagir com uma abordagem sistêmica, repensando os critérios de formação, seleção e fiscalização, bem como a cultura profissional. Não basta se limitar à punição ou expulsão daqueles indivíduos comprovadamente desviados, considerado-os como ‘maças podres’ que poderiam ‘contaminar’ o conjunto.

Controle Externo

O controle externo formal da atividade policial compete, por imperativo constitucional, ao Ministério Público. Entretanto, o Ministério Público não exerce efetivamente esse controle no dia a dia, com raras exceções, por uma série de motivos. Entre eles, a falta de hábito de visitar delegacias, a relutância em se envolver com a atividade policial e a falta de recursos humanos suficientes. O controle do MP limita-se, em geral, ao controle dos inquéritos remetidos pela Polícia Civil. Em relação à Polícia Militar, ele é praticamente inexistente. Existe um certo paradoxo em relação ao controle que se reclama do MP em relação ao trabalho da Polícia Civil, pois, por outro lado, exige-se também que os promotores colaborem efetivamente com os delegados no trabalho de investigação para evitar a morosidade no infindável percurso dos inquéritos entre uma e outra instituição. Ora, é difícil esperar um controle externo ideal e isento por parte de

alguém que, no dia a dia, trabalhe conjuntamente com o órgão controlado. As conseqüências desse paradoxo não têm se revelado plenamente na prática, pois o MP não costuma cumprir, até o dia de hoje, nenhuma dessas duas funções: nem exerce o controle externo nem trabalha lado a lado com a polícia, dada a desconfiança tradicional existente entre promotores e delegados.

Por outro lado, a polícia está submetida, como qualquer outra instituição pública, ao controle externo formal do legislativo e do judiciário. O controle do legislativo em relação às polícias é muito fraco, com exceção de alguma Comissão Parlamentar de Inquérito ou audiência pública em casos de escândalos públicos. O controle orçamentário dos gastos policiais, por exemplo, é bastante incomum. Obviamente, o judiciário representa um controle imprescindível no caso extremo de ilícito penal. No entanto, diversas pesquisas mostram que os abusos policiais, por exemplo em relação ao abuso da força, costumam ficar impunes na justiça. Seria desejável esclarecer até que ponto isso é fruto das baixas taxas de esclarecimento reinantes no país, e até que ponto é resultado do corporativismo ou da opacidade das corporações policiais.

Um tipo particular de controle externo formal é o exercido por uma corporação policial sobre as outras, às vezes, curiosamente, em função do antagonismo entre elas. Assim, há registros de casos em que a intervenção de uma polícia conseguiu limitar os abusos cometidos pela outra. A Polícia Civil, como polícia judiciária, deve investigar as denúncias contra todos os cidadãos, incluídos os membros de outras forças policiais. No entanto, a existência de jurisdição militar para os crimes cometidos por policiais militares —com exceção dos crimes contra a vida— limita essa possibilidade.

As deficiências tradicionais dos controles internos levaram vários estados brasileiros a criarem Ouvidorias de Polícia, órgãos de controle externo que recebem denúncias e as encaminham às Corregedorias para a sua investigação, acompanhando o andamento das mesmas. As Ouvidorias apresentam relatórios periódicos à sociedade e têm servido como elementos de mobilização do debate e da conscientização pública em relação ao tema. Muitas delas situam-se ainda num grau incipiente de institucionalização e dependem em grande medida da figura do ouvidor de turno. Inclusive, as Ouvidorias são instituições relativamente desconhecidas da população, sobretudo nos estados em que a sua criação foi recente. Como carecem de poderes de investigação próprios, o resultado final das denúncias

a elas apresentadas está nas mãos das corregedorias. Em função disso, as pesquisas realizadas até agora junto a denunciante das Ouvidorias mostram que eles não ficam satisfeitos com o desfecho final. A falta de retorno aos denunciante e de punição efetiva das condutas denunciadas são dois elementos determinantes nessa avaliação negativa. Na verdade, os denunciante avaliam o sistema como um todo e não distinguem entre as competências de um ou outro órgão.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são órgãos que se situam entre o controle formal e o informal. A sua função é justamente representar a comunidade na sua interlocução com o poder público e com as instituições de segurança pública, permitindo que as últimas incorporem as prioridades e preocupações da sociedade. Nesse sentido, eles permitem um controle mais propositivo e participativo da sociedade, que não se limite à inibição dos abusos. Diversos estados brasileiros já implantaram conselhos, em ocasiões conjuntamente com um novo modelo de policiamento comunitário. Os resultados têm sido muito variados. Ótimos em alguns casos e problemáticos em outros. Entre os problemas relatados estão: a) a interferência de interesses partidários; b) o monopólio de determinados setores sociais, com mais recursos materiais ou simbólicos, no funcionamento dos conselhos; c) a falta de participação dos grupos que têm justamente uma relação mais conflituosa —como jovens de baixa renda— com a polícia; d) a utilização do conselho por alguns membros como trampolim para candidaturas políticas; e) a predominância de conselheiros que são sempre favoráveis às posições da polícia; f) tentativas de abuso de autoridade cometidas por membros dos conselhos em função do seu cargo; g) a sua utilização por parte da polícia como uma forma de obter recursos da comunidade. Apesar dos riscos e dos descaminhos ocasionais, trata-se de um mecanismo de participação social de extrema importância.

O controle externo informal é mais difuso, mas não por isso menos eficiente. Entre os diversos atores que desempenham essa função, a imprensa possui um papel central. Até os anos 60, a cobertura da imprensa brasileira sobre segurança pública limitava-se a relatar os crimes acontecidos, sempre de acordo com a versão da polícia. Havia casos, inclusive, de jornalistas que eram ao mesmo tempo policiais. Essa abordagem pontual, descontextualizada e parcial começou a mudar a partir da redemocratização nos anos 80. No entanto, pesquisas recentes mostram que, ainda hoje, a maioria das matérias é relativa a

fatos de violência concretos, enquanto que os artigos reflexivos, propositivos ou, simplesmente, dedicados à questão de forma mais abrangente, são ainda minoria. A excessiva politização partidária da segurança pública no Brasil não contribui para uma cobertura mais isenta. A maioria dos órgãos de imprensa brasileiros dá destaque à criminalidade no Rio de Janeiro e, em ocasiões, há uma tendência a tratar a violência carioca como um espetáculo. Por outro lado, ataques recentes a jornalistas em favelas têm aumentado o temor a entrar nessas áreas e, dessa forma, recrudescido a dependência das fontes policiais.

A despeito de todos os problemas, a imprensa desempenha uma função essencial de denúncia de desvios cometidos por policiais. Nos casos em que há uma pressão da imprensa, as chances de impunidade são muito mais reduzidas. Da mesma forma, as demandas de transparência das informações de justiça criminal por parte da imprensa tiveram sem dúvida um efeito salutar.

Em última instância, há um controle espontâneo exercido pelos cidadãos de forma individual no seu contato com a polícia. Entretanto, numa sociedade tão desigual como a brasileira, a capacidade de controle efetivo depende da posição do indivíduo na estrutura social. A população de classe baixa, particularmente os moradores de áreas carentes, recebe da polícia um tratamento claramente pior do que a classe média, mas carece dos mecanismos para reverter esse quadro.

Um exemplo de controle externo positivo: o prêmio ‘Polícia Cidadã’ em São Paulo.

O prêmio Polícia Cidadã foi criado pelo “Instituto Sou da Paz” em São Paulo, uma organização não governamental dedicada aos temas de segurança pública, desarmamento e direitos humanos. Ele é concedido anualmente a policiais da cidade, individualmente ou em grupos de até 5 agentes, que tenham resolvido problemas de segurança pública de forma eficiente, criativa e respeitosa com as leis. Os prêmios consistem em US\$2.500 ou em uma bolsa de estudos numa universidade. A comissão avaliadora do prêmio está composta por pesquisadores, líderes comunitários e policiais de outros estados. Alguns dos princípios considerados na hora de outorgar a premiação são o envolvimento da comunidade nas soluções, a preservação da vida de todos os envolvidos e o trabalho em equipe.

Dessa forma, o Instituto busca identificar e reconhecer boas práticas, bem como promover a sua difusão entre as polícias, mostrando na prática a compatibilidade entre eficiência policial e respeito aos direitos humanos. Algumas das intervenções premiadas recentemente tiveram como títulos os seguintes: “Chacinas em SP: investigação e empenho no combate à impunidade”; “Comprometimento com a comunidade na recomposição da auto-estima policial”; “Planejamento e mobilização no combate à criminalidade”; e “Mediação e articulação na resolução pacífica de conflitos”.

A divulgação dos resultados na imprensa representa um importante reconhecimento simbólico para os agentes. Assim, o prêmio contribui para desfazer a percepção de muitos policiais de que a sociedade só lembra da instituição quando ela comete erros. Em particular, os agentes percebem que uma instituição de direitos humanos, normalmente associada a críticas contra a polícia, reconhece explicitamente o seu trabalho.

Inicialmente, houve uma certa resistência por parte do comando da Polícia Militar, que pretendia controlar as indicações para o prêmio entre suas fileiras. Posteriormente, a instituição se incorporou plenamente ao processo e passou a outorgar ao prêmio um caráter quase oficial.

O prêmio representa uma iniciativa interessante de controle de polícia por vários motivos. Em primeiro lugar, constitui um exemplo de controle positivo, ou seja de estímulo de casos bem sucedidos e não apenas, como costuma ser o caso, de punição dos desvios. Em segundo lugar, ele permite a setores da sociedade incentivar o tipo de polícia que eles desejam: eficiente, moderna e respeitosa da lei e da comunidade. Em consequência disso, a adoção do prêmio por parte das autoridades policiais contribui para modificar a cultura policial nessa mesma direção. Em terceiro lugar, a articulação entre organizações da sociedade civil e o comando das polícias mostra que a combinação dos controles interno e externo pode oferecer um caminho promissório.