

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DOS ÍNDICES DE LETALIDADE DA AÇÃO POLICIAL

Alexandre Sankiewicz

Consultor Legislativo da Área II

Direito Civil e Processual Civil, Direito Penal e Processual Penal,
de Família, do Autor, de Sucessões, Internacional Privado

ESTUDO

MAIO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. OS PROBLEMAS MAIS EVIDENTES DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS.	4
3. ESTATÍSTICAS SOBRE A VIOLÊNCIA POLICIAL.....	7
4. ALGUMAS PROPOSTAS PARA REDUZIR O ELEVADO ÍNDICE DE LETALIDADE DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS.....	9
4.1 Necessidade de investimentos em recursos materiais e humanos.	9
4.2. O controle externo da atividade policial.....	11
5. BIBLIOGRAFIA.....	15

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DOS ÍNDICES DE LETALIDADE DA AÇÃO POLICIAL

Alexandre Sankievicz

1. INTRODUÇÃO

As polícias se disseminaram na Europa a partir do século XIX, apresentando-se como alternativa ao uso de milícias privadas e à intervenção esporádica e geralmente truculenta dos exércitos na resolução dos conflitos sociais. Surgida em uma época de ampliação de direitos civis e políticos, recém criados pelo jovem Estado Liberal, o nascimento da polícia refletiu os anseios de uma sociedade preocupada em garantir a segurança pública por meio de métodos pacíficos, impessoais e vinculados à lei.

Lamentavelmente, a concretização desse desejo nunca foi fácil, mesmo em nações onde a cultura de defesa da cidadania possui um enraizamento mais profundo. O limite entre o uso legítimo e abusivo da força, o embate entre legalidade e eficácia da ação policial, a seletividade social em confronto com a universalidade dos direitos, a proximidade e possível promiscuidade entre a ação do policial e o crime sempre foram temas enfrentados pelas polícias de todo o mundo¹

De fato, se a tensão entre o uso da força e o respeito aos direitos individuais é vivida no dia a dia das instituições policiais e se expressa em qualquer sociedade democrática, certamente, ela não será menos intensa em países como o Brasil, onde, apesar da mudança da ordem político-constitucional, uma cultura de respeito à cidadania ainda não se arraigou totalmente.

Certo é que a violência policial em nosso país atinge patamares assustadores. Embora o número exato de pessoas mortas por agentes do Estado seja desconhecido, alguns trabalhos indicam a gravidade do problema. Pesquisa encomendada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 1996 revelou que aproximadamente dez por cento dos homicídios dolosos na cidade foram cometidos por policiais. Para cada policial morto, nos alegados confrontos com a polícia, houve mais de dez mortes de oponentes civis. Os

¹ LEMGRUBER, Julita. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro/ Julia Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignacio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 23.

dados também mostraram que o número de opositores mortos era bem superior ao de feridos, quando o normal em qualquer confronto armado é justamente o inverso². Em São Paulo, por sua vez, pesquisa realizada pela própria ouvidoria de polícia destacou que, no ano de 2000, 9,22% dos homicídios ocorridos no Estado foi cometido por policiais, sendo que aproximadamente 23% das pessoas mortas não estavam envolvidas em qualquer prática delituosa.

Ora, se a polícia tem como escopo basilar a proteção do cidadão, o fato de que pelo menos um em cada dez homicídios é cometido por policiais, sendo que quase um quarto das pessoas mortas em confronto não está envolvida em qualquer crime, é no mínimo alarmante. A partir dessa situação estarrecedora, encontrar soluções que tragam harmonia entre o emprego da força e o respeito aos direitos individuais é tarefa das mais urgentes.

O presente estudo, sem a intenção de realizar uma análise exaustiva sobre o tema, tem a finalidade de identificar alguns problemas da atual polícia brasileira e recomendar a adoção de políticas que contribuam para a redução dos índices de letalidade da sua atividade.

2. OS PROBLEMAS MAIS EVIDENTES DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS.

Ao discorrer sobre as inúmeras deficiências que possuem grande parte das polícias brasileiras, Julita Lemgruber inicia sua narrativa ressaltando o baixo investimento em tecnologia e material humano, o que acaba por resultar em capacidade extremamente baixa de investigação e resolução de crimes.

Segundo a ex-ouvidora da polícia do Estado do Rio de Janeiro e socióloga, mais de 90% dos homicídios registrados na capital durante o ano de 1992 não tinham resultado em processo penal até 1994, permanecendo a grande maioria dos homicídios impune após uma média de dois anos. “Informações, quando existem, costumam ser fragmentadas e apropriadas individualmente pelos policiais; só nos últimos anos começaram, de forma muito embrionária, a ser utilizadas para o planejamento e para a avaliação do próprio trabalho policial.”³ Assim, se os criminosos não são presos imediatamente ou alguém não os identifica especificamente: um nome, um endereço, placa de carro etc. dificilmente o crime será elucidado.

Outro grave problema apontado pela pesquisadora reside na divisão da polícia em duas corporações – civil e militar – o que “impossibilita uma perspectiva global no planejamento das tarefas de segurança pública, capaz de abranger o ciclo completo que vai da

CARVALHO, Sandra (Org.). *Relatório de Execuções Sumárias no Brasil (1997-2003)*. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global & Núcleo de Estudos Negros, setembro de 2003.

³ LEMGRUBER, Júlita. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro/ Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 36

prevenção à investigação e à prisão dos suspeitos. “⁴ A cultura das duas organizações é completamente distinta e suas relações são marcadas pela desconfiança, quando não pela aberta hostilidade.

Vale também dizer que, dentro de cada corporação, há uma enorme distância entre a cúpula e a base – oficiais e praças na polícia militar; delegados e agentes na polícia civil. Em vários estados, os soldados têm seus direitos violados dentro dos quartéis acontecendo o mesmo, embora em menor proporção, nas academias da polícia civil.

Nas polícias militares, em especial, a estrutura da carreira faz com que as funções superiores de comando e planejamento raramente venham a ser exercidas por alguém que já esteve na linha de frente. Os regulamentos disciplinares, noutro turno, são extremamente rigorosos com pequenas faltas relacionadas ao comportamento dentro da corporação – pequenos atrasos, fivela lustrada e botas engraxadas – mas demasiadamente indolentes naquilo referente ao controle da atividade policial.

Em algumas academias, os policiais ainda parecem ser treinados para alguma suposta guerra de guerrilhas, sendo submetidos a toda ordem de maus-tratos, beber sangue do pescoço da galinha, ficar em pé em cima do formigueiro, ser afogado na lama etc. Nas palavras de Ricardo Balestreri, por uma contaminação da ideologia militar⁵ – diga-se de passagem, presente não apenas na PMs, mas também em muitas polícias civis, os futuros policiais são freqüentemente submetidos a violento estresse psicológico, a fim de atíçar-lhes a raiva contra o inimigo – será nesse caso o cidadão?⁶ Como os policiais não vão atuar na Guerra do Golfo, mas proteger o cidadão nas ruas, esse tipo de formação apenas contribui para gerar brutalidade, atraso técnico e incompetência. É que “diferentemente dos exércitos, que agem em bloco sob decisões centralizadas (e que, por isso mesmo, são ineficazes como força permanente de preservação da ordem pública), a atividade policial cotidiana de polícia ostensiva envolve um sem-número de tomadas de decisão particulares, contingenciais, implicando alto grau de discricionariedade dos agentes da ponta – cujo controle efetivo pressuporia, além da qualificação profissional desses agentes e de mecanismos adequados de fiscalização e avaliação, a existência de regras decisórias claras, explícitas, aplicáveis à multiplicidade de situações por eles enfrentadas no dia a dia”⁷

⁴ Idem.

⁵ Por força de disposições legais – art. 144, § 6º, da CF/88 e Decreto-Lei 667/1969 – há subordinação das PMs ao Comando do Exército, em razão da eventual necessidade de mobilização dessas instituições para fins de defesa nacional. Disso decorre que boa parte da formação dos policiais militares presume o seu emprego como tropa de infantaria, apta, portanto, a combater o inimigo. A permanência desta situação é estimulada em razão da subordinação do policial militar à legislação penal e disciplinar militares, sabidamente draconianas, que facilitam seu controle pelos escalões de comando e, principalmente, pelos Governadores de Estado.

⁶ BALESTRERI, Ricardo. *Brisola. Direitos Humanos: coisa de polícia*. Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania. Pater Editora, Passo Fundo, RS.

⁷ LEMGRUBER, Julita. *Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro/ Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 63.

Por fim, as polícias ainda não se adaptaram ao novo paradigma político surgido após a Constituição de 1988. A subordinação direta das PMs ao exército entre os anos de 1964 e 1985, a prevalência da doutrina da segurança nacional e o uso das polícias para a repressão política deixaram marcas profundas nos procedimentos utilizados por essas instituições e serviram para cindir a sociedade da polícia, como se a última não fizesse parte da primeira.

Além de um legado fortemente negativo para as organizações policiais, o resultado foi o atraso na profissionalização de suas atividades, o que contribui para a deficiência dos serviços realizados.

Vale ainda dizer que parte significativa da sociedade brasileira ainda rejeita a noção de que todos têm direitos individuais e divide a humanidade entre cidadãos de bem, merecedores de direitos, e bandidos, que não têm direito algum, pois “fizeram por merecer”. Essa moral maniqueísta, inclusive das classes pobres – maiores vítimas da violência policial – confere suporte à continuidade de práticas ilegais, cometidas sob os auspícios de se lançar uma cruzada contra a criminalidade. Na verdade, o Estado pratica e boa parte da sociedade ainda tolera o poder paralelo das polícias.

Não obstante, para que a democratização da segurança realmente ocorra, é impostergável uma mudança de paradigmas. Isto é, o tema “direitos humanos” não pode mais ser considerado como antagônico ao de segurança pública. Se a polícia existe para a manutenção da ordem e proteção do cidadão, evidentemente é essencial para a defesa de direitos. O enfoque é diverso daquele existente no período autoritário, onde todo cidadão era um inimigo interno em potencial. O policial é um cidadão e sua função, antes de tudo, é defender direitos; inclusive os humanos.⁸

Vários setores da polícia já incorporaram essa concepção e têm lutado para que ocorram mudanças na estrutura e cultura de suas organizações. Há pouco dias, por exemplo, a própria Comissão de Direitos Humanos e Minorias conferiu moção de louvor à equipe de policiais do Rio Grande do Norte, por terem se destacado na defesa dos direitos humanos, ao desarticular e prenderem, sem emprego de força letal, quadrilha de criminosos formada dentro da Instituição.

Apesar dos esforços de alguns setores, contudo, dados revelam um caminho longo e tortuoso a ser percorrido, a fim de que o combate a criminalidade deixe de ocorrer sob a forma de salvo-conduto para a violência policial.

⁸ BALESTRERI, Ricardo Brisola. Direitos Humanos: coisa de polícia. Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania. Pater Editora, Passo Fundo, RS, p.51

3. ESTATÍSTICAS SOBRE A VIOLÊNCIA POLICIAL

As estatísticas a respeito de violência policial devem ser olhadas com cautela. A Secretaria Nacional de Segurança Pública apenas recentemente começou a coletar dados fornecidos pelas Secretarias de Seguranças Estaduais. Ainda assim, diversos Estados não enviaram os dados solicitados e muitos outros encaminharam informações de veracidade duvidosa. No ano de 2000, os números da Secretaria Nacional indicam que 1.442 pessoas foram mortas pelas polícias militares e 77 foram mortas pelas polícias civis, o que parece ser um número altamente subestimado⁹.

Segundo Ignácio Cano, Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, quando os dados da Secretaria de Segurança Nacional são comparados com outras fontes revela-se a ausência de confiabilidade dos números apresentados pelo órgão oficial.

“ Um relatório de organizações não governamentais publicado no ano de 2001, baseado em informações de imprensa coletadas por organizações filiadas ao Movimento Nacional de Direitos Humanos, revelou que as notícias publicadas em 18 Estados brasileiros durante o ano de 1999 continham informações sobre um total de 13.917 mortes, aproximadamente 10% das quais cometidas por policiais ou grupos de extermínio. Embora essa cifra contenha também casos perpetrados por grupos de extermínio, que costumam estar vinculados indiretamente às polícias, a desproporção entre os casos reportados na imprensa e os registrados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública é enorme. ”¹⁰

Porém, ainda que não existam dados nacionais confiáveis sobre o tema, trabalhos já realizados em alguns Estados brasileiros revelam os altos índices de letalidade da ação policial.

Pesquisa coordenada por Ignácio Cano, no período de Julho de 1996 a outubro de 1997, a pedido e em colaboração com a Comissão de Segurança Pública e a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, divulgou estatísticas aterradoras.

Aproximadamente 10% dos homicídios dolosos havidos na cidade do Rio de Janeiro foram cometidos por policiais. Nos confrontos com a polícia o número de opositores mortos era até três vezes maior do que o de feridos. Na maioria desses casos, não

⁹ Merece sempre ser destacada a ausência de informações institucionais públicas a respeito dos desastros policiais. Os dados mais confiáveis sobre a matéria são os compilados por jornalistas e acadêmicos, servindo-se, para tanto, de informações secundárias – testemunho de familiares das vítimas, registros dos institutos de medicina legal, registros de atendimento em hospitais e os consolidados pelo Ministério da Saúde etc.

¹⁰ CARVALHO, Sandra (Org.). *Relatório de Execuções Sumárias no Brasil (1997-2003)*. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global & Núcleo de Estudos Negros, setembro de 2003.

havia testemunhas que confirmassem a versão dos policiais. Por sua vez, dados procedentes das necropsias confirmavam o uso excessivo da força e a ocorrência de execuções sumárias: 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais disparos; 61% mostravam pelo menos um tiro na cabeça, 65% apresentavam pelo menos um disparo pelas costas, um terço dos cadáveres sofreu outras lesões além das provocadas por arma de fogo e 40% das vítimas tinham recebido disparos à queima-roupa, o sinal mais claro da execução.¹¹

A pesquisa também demonstrou que negros e pardos envolvidos em confrontos (morrem mais do que brancos em idêntica situação. Os registros apontavam que entre os mortos, os negros e pardos eram 70,2%, e os brancos representavam 29,8%. Consoante o relatório do douto professor da UERJ, a raça representava um fator de influência – conscientemente ou não – pois, quanto mais escura a pele da pessoa, mais passível ela estava de ser vítima de violência fatal. O índice de letalidade também era significativamente maior nas ações da polícia ocorridas nas favelas e periferias.

Mais impressionante foi o resultado obtido pela continuação dessa pesquisa, realizada na Auditoria da Justiça Militar do Estado do Rio de Janeiro em 1999. Quase todos os casos de “confronto” foram arquivados a pedido do promotor, ainda quando existiam claros indícios de execução sumária. Do total dos 301 inquéritos encontrados, 295 foram arquivados sem que o promotor chegasse a oferecer denúncia. Por sua vez, um de cada três casos foi iniciado com uma Averiguação ou Sindicância, ao invés da instauração do inquérito, como impõe o Código de Processo Penal¹². Esta irregularidade, se ainda existente, deve ser imediatamente corrigida, pois a instauração de sindicância ou averiguação, ao contrário do inquérito, possibilita o arquivamento do caso pela polícia, sem a fiscalização do acontecido pela autoridade judicial.

No Estado de São Paulo, estudo realizado pela própria Ouvidoria de Polícia em 1999 indicou que o número médio de perfurações nos mortos pela polícia era de 3,2; 36% dos cadáveres possuíam ao menos um tiro na cabeça e 51% pelo menos um disparo nas costas. No ano de 2000, essa tendência se intensificou, pois a polícia de São Paulo matou 489 civis apenas nos seis primeiros meses, o que significou um aumento de 77,2% em relação à cifra de 1999. Em 2000, 52,6% dos homicídios ocorreram com tiros pelas costas e 55,8% das pessoas atingidas não estavam em flagrante delito. A pesquisa também indicou que 43,5% das 193 ocorrências não tiveram testemunhas e que 18,27% das pessoas mortas eram menores de idade.¹³

¹¹ LEMGRUBER, Julita. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro/ Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 39.

¹² CANO, Ignácio. Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar, in: Revista Brasileira de Ciências Criminais, n° 30, abril-julho de 2000.

¹³ CARVALHO, Sandra (Org.). *Relatório de Execuções Sumárias no Brasil (1997-2003)*. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global & Núcleo de Estudos Negros, setembro de 2003.

De lá para cá, segundo dados fornecidos pela ONG Justiça Global e pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, os dados não melhoraram. Em São Paulo, entre 1998 e 2003, o número de homicídios entre a população civil diminuiu 7,7%, enquanto o de pessoas mortas pela polícia aumentou 125,5%. No Rio, a situação é ainda pior. Houve um aumento de 15,4% nas estatísticas de assassinatos e de 236,6% quando se leva em conta os mortos pela polícia, que em 2003 chegou a 1195. Atualmente, de cada seis assassinatos no Estado, um é cometido por policiais.¹⁴

Vale também destacar que, apesar de o número absoluto de mortos pela polícia dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro serem mais elevados, quando contados o número de mortos em relação ao número de habitantes, surpreende o fato de a polícia do Distrito Federal estar entre as mais violentas. Segundo relatório elaborado pela ONG Justiça Global, a taxa de civis mortos pela Polícia Militar na capital federal foi de 2,38 para cada cem mil habitantes. O maior índice nacional, à frente do Rio de Janeiro (1,78) e São Paulo (1,44), onde confrontos são mais frequentes¹⁵.

Em resumo, a despeito de os dados nem sempre serem precisos, é possível constatar que o índice de pessoas mortas pela polícia no Brasil é excessivamente elevado e há indícios apontando que boa parte dessas pessoas foram vítimas de execuções sumárias. É claro que existem também diversos casos em que o policial atua em legítima defesa, mas, entre um extremo e outro, há inúmeras ações em que o agente estatal, se melhor treinado, poderia solucionar o problema sem precisar matar o suspeito.

4. ALGUMAS PROPOSTAS PARA REDUZIR O ELEVADO ÍNDICE DE LETALIDADE DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS.

4.1 Necessidade de investimentos em recursos materiais e humanos.

Freqüentemente, as autoridades mencionam o crescimento do número de policiais assassinados nos últimos anos para justificar a existência de uma guerra contra a criminalidade com baixas dos dois lados¹⁶. Consoante Julita Lemgruber, entretanto, estima-se que 70% das mortes de policiais ocorrem durante o chamado “bico” ou segundo emprego¹⁷, e não no decorrer do exercício da função¹⁸.

¹⁴ Correio Braziliense – Caderno “Brasil” – 08.10.2004.

¹⁵ Dados também divulgados pelo Correio Braziliense – Caderno “Cidades” – 22.09.2004

¹⁶ Em 2002, o número de policiais militares mortos no Estado do Rio de Janeiro foi de 170, quase o dobro do número registrado no ano anterior.

¹⁷ A situação é estimulada, também, pela jornada de trabalho peculiar às instituições policiais: 24 horas de trabalho por 72 horas de folga. Por outro lado, costuma-se afirmar que o policial está disponível para exercer a sua função

O intitulado “bico”, algo que notoriamente traz sobrecarga de trabalho, nada mais é do que é uma maneira de o policial complementar a sua renda, geralmente insuficiente em razão dos baixos salários percebidos pela categoria. Assim, ao se iniciar um capítulo sobre políticas para a redução da violência policial, não se pode deixar de mencionar que a falta de investimento em remuneração e qualificação desse agente é uma das causas dos altos índices de letalidade da ação da polícia. A Organização Mundial da Saúde reconhece a atividade policial como uma das mais estressantes. Hoje, temos homens muito cobrados, submetidos a uma atividade de altíssimo risco e, ainda por cima, não-valorizados.

A própria população exige cada vez mais por “energia policial”, muitos aprovam o fuzilamento de “bandidos, que atormentam a comunidade e fizeram por merecer”. O policial despreparado pode, usualmente, sentir-se o herói desse “clamor público”, da súplica de uma sociedade onde todos os poderes funcionam precariamente, inclusive o Judiciário. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, onde apenas 4% dos homicídios são solucionados¹⁹, o policial pode pensar que, ao matar o bandido, “fez a justiça que o sistema é incapaz de fazer.”

Ledo engano, pois será o anti-herói. “A mesma sociedade que o empurrou para a violência vai temê-lo, ao invés de respeitá-lo, vai odiá-lo, por ser a sombra do que carrega de pior no seu inconsciente, vai isolá-lo, porque acreditou precisar do crime, mas não deseja conviver com o criminoso.”²⁰

O stress a que está sujeito o policial é um dos fatores que faz com que a taxa de suicídios dentro da categoria seja o dobro da registrada entre a população civil. Por sua vez, de acordo com dados da Associação Nacional de Cabos e Soldados da Polícia Militar, 45% dos policiais com idade entre 21 e 30 anos que se afastaram do quartel apresentam algum tipo de problema neurológico. Em 2000, somente na PM do Pará, metade dos policiais afastados saíram da corporação em razão de distúrbios mentais.

Qualificar o policial; dar-lhe a devida valorização e disponibilizar os recursos materiais adequados são medidas que certamente ajudarão na redução da violência. Vejamos, então, algumas das sugestões apresentadas pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e pela sociedade civil, que consideramos benéficas:

1) Inclusão de matérias relacionadas a direitos humanos nos programas de formação de policiais. Obrigatoriedade de reciclagem de policiais antigos, inclusive os pertencentes à cúpula, a respeito do tema. Vale lembrar que, segundo relatórios das ouvidorias de

durante as 24 horas do dia, ainda quando de folga. Esse argumento não convence. No exercício do “bico”, ele está à disposição exclusiva do seu empregador privado e não no exercício de função pública.

¹⁸ LEMGRUBER, Julita. Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia. Disponível no site: www.cesec.ucam.edu.br.

¹⁹ Idem.

²⁰ BALESTRERI, Ricardo Brisola. Direitos Humanos: coisa de polícia. Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania. Pater Editora, Passo Fundo, RS, p.54

polícia dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará e Rio Grande do Sul, o número de denúncias apresentadas contra delegados e oficiais da polícia militar é proporcionalmente superior ao de queixas registradas contra os quadros inferiores.

2) Punição severa de instrutores que submeterem os futuros policiais a tratamento degradante, humilhações e violência.

3) Criação de programas que retirem das ruas policiais que se envolverem em eventos com resultado de morte, até que se investiguem as motivações e se proceda a adequada avaliação psicológica do envolvido.

4) Criação de programas de atendimento psicológico: obrigatório para os policiais envolvidos em ocorrências seguidas de morte e facultativo para qualquer policial que assim o desejar.

5) Pagamento de salários adequados e buscas de alternativas como a percepção de horas-extras a fim de se evitar a prática do bico.

6) Reforço da orientação expressa de não utilização de armas de fogo em operações de reintegração de posse, em estádios de futebol, greves, manifestações e outros eventos do mesmo porte.

7) Criação de procedimentos específicos para ações que envolvam conflito armado.

8) Aquisição de coletes em número suficiente para que sejam distribuídos para todos os policiais.

9) Implementação de métodos de treinamento e instrução de tiro que habilitem os policiais a atuar armados em defesa da sociedade com redução na quantidade de resultados letais.

10) Premiação para policiais que resolverem situações difíceis sem o emprego da força.

11) Premiação para Batalhões, delegacias, equipes, que diminuam o número de mortes, sem diminuam a produtividade.

12) Treinamento de policiais para a mediação de conflitos.

4.2. O Controle Externo da Atividade Policial.

Se por um lado a falta de qualificação do policial é uma das causas da violência dessas instituições contra os civis; por outro, não se pode olvidar que a completa impunidade relacionada a esse tipo de crime causa revolta e impõe providências urgentes. Não se

pode permitir que a polícia, ao invés de proteger, aterrorize o cidadão, violando sistematicamente direitos que deveria garantir.

A população não confia na polícia. Estudo de opinião realizado pelo Datafolha em 2002 revela que 59% da população tem mais medo do que confiança na polícia e apenas 37% possui mais confiança do que medo. Não há como ignorar as graves acusações que recaem sobre boa parte das autoridades da área de segurança pública. A corrupção, a ausência de profissionalismo e o uso indiscriminado de violência, que atinge a todos, indiscriminadamente, impõem a necessidade de reformas que alterem radicalmente a forma de atuar das polícias brasileiras.

Por sua vez, pesquisa coordenada por Julita Lemgruber com policiais dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará apontam a corrupção e a criminalidade comum como os problemas mais graves e frequentes das polícias, mostrando que a percepção da sociedade sobre esses órgãos não é exagerada ou distorcida como muitos comandantes e secretários de segurança pública querem fazer crer.²¹

A mesma pesquisa demonstrou que o controle sobre a atividade policial no Brasil é insuficiente. Não obstante cada polícia possua uma Corregedoria, responsável pela apuração de infrações administrativas e penais, na prática, o trabalho realizado por esses órgãos é precário.

“Na realidade, embora a Corregedoria esteja incumbida de conduzir os procedimentos internos, ela encaminha a maior parte das denúncias às unidades onde trabalham os policiais acusados (batalhões ou delegacias), e são estas que realizam as investigações, devendo remeter os resultados de volta à Corregedoria... Essa descentralização certamente não é sem consequências para o curso e os resultados da investigação”²²

Os próprios policiais também ressaltam a completa inabilidade das atuais corregedorias: a desigualdade de tratamento em razão do cargo ocupado pelo investigado, a alta rotatividade das equipes e a ausência de autonomia para proceder à investigação e punição dos responsáveis são apenas alguns dos problemas apontados²³. No levantamento feito pela pesquisa, constatou-se que, em média, 85% das queixas registradas contra policiais militares e 93% das realizadas contra policiais civis não resultam qualquer tipo de punição²⁴. O intenso corporativismo

²¹ LEMGRUBER, Júlia. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro/ Julia Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 84

²² Idem, p. 90.

²³ Há quem afirme que os quadros das corregedorias e ouvidorias deveriam ser distintos dos quadros policiais – hoje, policiais são designados, temporariamente, para exercer estas funções extraordinárias. O fato de ter que voltar a trabalhar, lado a lado, com colegas que sofreram investigações inibe a liberdade e a isenção necessárias para cumprir as atribuições inerentes a corregedores e ouvidores.

²⁴ LEMGRUBER, Júlia. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro/ Julia Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 189.

debilita, quando não impede, as polícias de fiscalizarem a si mesmas e coibirem comportamentos abusivos de seus membros. Via de regra, as Corregedorias são corporativas, ineficientes e não têm nenhum interesse em punir os agentes de suas corporações.

Em qualquer país democrático, contudo, é dever do policial prestar contas do trabalho que realiza e direito da sociedade fiscalizá-lo e responsabilizá-lo pelos abusos e ilegalidades que eventualmente cometa. A comunidade tem o direito de exigir que a polícia trabalhe de forma profissional e de julgar essa instituição não apenas em razão de sua capacidade para manter a segurança, mas também em função do profissionalismo, legalidade e respeito com que trata seus indivíduos.

Nesse sentido, o controle externo da polícia pela sociedade civil se impõe como exigência inarredável para o desenvolvimento e consolidação de qualquer democracia, não sendo diferente no Brasil.

Infelizmente, a criação desses órgãos de controle ainda é incipiente. Até hoje, por exemplo, ainda não foi criada a ouvidoria da polícia federal²⁵. Noutro turno, as recém-criadas ouvidorias estaduais possuem mecanismos de fiscalização bastante limitados. A independência e autonomia desses órgãos é restrita, os recursos financeiros praticamente inexistem e os funcionários são escassos. Boa parte das ouvidorias funciona no prédio da secretaria de segurança pública, o que acaba por criar a sensação de que os órgãos de controle externo, na verdade, fazem parte do próprio aparato policial.²⁶

De fato, as ouvidorias não têm autonomia para realizar procedimentos de investigação. Uma vez recebida a denúncia, cabe ao órgão encaminhá-la à corregedoria, que não possui prazo determinado para dar resposta. Nas pesquisas coordenadas por Julita Lemgruber, os funcionários das ouvidorias entrevistados apoiaram a realização de investigações independentes, no mínimo apurações preliminares que pudessem fundamentar melhor as queixas apresentadas.

Vale também salientar que o Ministério Público, apesar de ter amparo constitucional e legal para controlar as polícias brasileiras de maneira independente e eficaz, ainda não realiza essa atividade com a maestria que lhe é habitual. Sem nos aprofundar no tema, podemos afirmar o seguinte:

O artigo 129, VII, da Constituição Federal atribui ao *Parquet* competência para exercer o controle externo da atividade policial. Por sua vez, a Lei Complementar nº 75/93 estabelece, em seu artigo 3º, que o Ministério Público exercerá o controle externo da atividade

²⁵Atualmente, a criação de ouvidorias de polícia é estimulada pela legislação que cuida do Fundo Nacional de Segurança Pública, pois somente os Estados que as implantaram podem ter acesso aos seus recursos. Ainda assim, é preciso estruturar e fortalecer as ouvidorias, pois de nada adiantará criá-las sem a dotação da estrutura necessária para a devida fiscalização dos policiais.

²⁶ LEMGRUBER, Júlia. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro/ Julia Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 128.

policial tendo em vista: a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; d) a indisponibilidade da persecução penal e e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

A despeito de a legislação destacar que o controle se dá por meio de atitudes reativas e proativas (**prevenção** e correção de ilegalidade e abuso do poder, por exemplo), boa parte dos Ministérios Públicos Estaduais atua somente no âmbito reativo. Por sua vez, muitos promotores ainda acreditam que o controle do Ministério Público sobre a atividade policial se restringe à fiscalização e à revisão técnica das provas produzidas nos inquéritos, quando, na verdade, a Constituição ampliou sobremaneira o seu papel nessa seara. Há, ainda, os que defendem que o controle exercido pelo *Parquet* deve ser limitado à atividade da polícia civil, pois a polícia militar, de certa forma, já seria fiscalizada pela polícia judiciária.

Todas essas discussões e, claro, a forte resistência das polícias à implementação de um controle efetivo²⁷ impedem que o Ministério Público assuma de vez o papel que a ele, em nosso entendimento, foi destinado pela Constituição Federal.

Enfim, destacamos algumas propostas feitas pela ONG Justiça Global e pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo para a melhoria do controle da atividade policial:

- 1) Concretização do Controle Externo da atividade policial pelo Ministério Público.
- 2) Fortalecimento das Ouvidorias e Corregedorias de Polícia e dotação de capacidade de investigação própria para esses órgãos.
- 3) Maior autonomia dos Institutos de Medicina Legal, bem como ampliação e modernização de sua estrutura.
- 4) Maior controle sobre os Institutos Médicos Legais. Seus dados devem obedecer ao princípio da publicidade e, via de regra, devem ser acessíveis.
- 5) Fim da classificação “autos de resistência” para casos em que há mortes em confrontos com a polícia. Não é o morto que deve ser investigado; aliás, a sua punibilidade resta extinta com a morte.
- 6) Punições severas para policiais que descumprirem a obrigatoriedade de preservar o local do crime.

²⁷ A resistência da polícia ao controle do Ministério Público é manifesta. Há registros de delegados que puseram promotores para fora de suas delegacias.

7) Realizações de pesquisas regulares, em todo o país, sobre os índices de letalidade da ação policial.

8) Obrigatoriedade de instauração de inquérito policial nos casos em que há morte envolvendo embates com a polícia – como, aliás, já determina o Código de Processo Penal – e punições severas para quem descumprir a lei, instaurando ao invés sindicâncias ou procedimentos de averiguação.

9) Celebração de termos de cooperação entre as ouvidorias de polícia e os Ministérios Públicos.

10) Campanhas públicas que orientem a população sobre o procedimento policial correto.

Essas são, em resumo, as propostas que consideramos relevantes para a redução da letalidade da ação policial. Por último, destacamos a necessidade de se aprovar artigo da reforma paralela do Poder Judiciário, que transfere para a justiça comum a competência para conhecer e julgar qualquer crime cometido no exercício da atividade de policiamento.

5. BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. *Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem*. Tempo Social; Revista de Sociologia da USP, Volume 11 – nº 2, outubro de 1999 (editada em fevereiro de 2000).

_____. *Violência na Sociedade Brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada*. Sociedade e Estado, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, nº 2, julho-dezembro de 1995.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. *Direitos Humanos: coisa de polícia*. Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania. Pater Editora, Passo Fundo, RS.

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

_____. *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar*, in: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 30, abril-julho de 2000.

CARVALHO, Sandra (Org.). *Relatório de Execuções Sumárias no Brasil (1997-2003)*. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global & Núcleo de Estudos Negros, setembro de 2003.

LEMGRUBER, Julita. *Quem vigia os vigias? – um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro/ Julia Lemgruber, Leonarda Musumeci, Ignácio Cano. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 23.



_____. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*. Disponível em www.cesec.ucam.edu.br.

MACAULAY, Fiona. *Problems of police oversight in Brazil*. (working paper). Centre for Brazilian Studies/ University of Oxford, 2002. Disponível em www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/Macaulay33.pdf.

SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.