

Proibida a publicação no todo ou em parte; permitida a citação. A citação deve ser textual, com indicação de fonte conforme abaixo.

#### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA DESTE CAPÍTULO:

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: CIDADANIA, justiça e violência/ Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148

Disponibilizado em: <http://www.cpdoc.fgv.br>

# Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle\*

Paulo Mesquita Neto\*\*

**O** CONTROLE DA VIOLÊNCIA, particularmente da violência praticada pelas Forças Armadas e pela polícia, é uma das condições necessárias para a consolidação do estado de direito e de regimes políticos democráticos.<sup>1</sup> No contexto latino-americano, em que as Forças Armadas e as polícias desempenharam um papel importante na sustentação de regimes autoritários, este é um problema crucial para ser resolvido no processo de consolidação democrática.<sup>2</sup>

---

\* Este texto é uma versão revisada do *paper* apresentado no seminário internacional Justiça e Cidadania, organizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV) e pelo Instituto de Estudos da Religião (Iser), no auditório da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, em 10-11 de setembro de 1997. O autor agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) a bolsa para a pesquisa "Forças Armadas, segurança pública, democracia e direitos humanos no Brasil". Este texto é baseado em estudo realizado durante o desenvolvimento desta pesquisa. O autor agradece também o apoio da equipe do NEV-USP na realização da pesquisa e os comentários dos participantes do seminário internacional Justiça e Cidadania.

\*\* Professor do Núcleo de Estudos da Violência — NEV/Universidade de São Paulo.

<sup>1</sup> J. J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1996. cap. 1); L. Diamond, J. J. Linz & S. M. Lipset, *Politics in developing countries: comparing experiences with democracy* (Boulder, CO, Lynne Rienner, 1995, cap. 1); Robert A. Dahl, *Democracy and its critics* (New Haven and London, Yale University Press, 1989. cap. 19).

<sup>2</sup> Rut Diamint (ed.), *La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina* (Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 1997); J. J. Linz & Alfred Stepan, op. cit., caps. 10-14; Abraham F. Lowenthal & Jorge I. Domínguez, *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1996); Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell & J. S. Valenzuela, *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective* (Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992); L. Diamond, J. J. Linz & S. M. Lipset, *Democracy in developing countries: Latin America* (Boulder, CO, Lynne Rienner, 1989).

O objetivo deste texto é analisar as abordagens teóricas e as práticas de controle da violência policial no Brasil depois da transição do autoritarismo para a democracia na década de 80. Durante o regime autoritário (1964-85), o governo federal promoveu claramente ou tolerou a violência policial como um instrumento de controle político, mais especificamente de controle da oposição ao regime autoritário.<sup>3</sup> Desde a transição para a democracia, o apoio governamental ao uso da violência policial como instrumento de controle político diminuiu no país e praticamente desapareceu nos estados das regiões Sul e Sudeste. Embora essa modalidade de uso da violência policial tenha diminuído, a violência policial enquanto tal não desapareceu, passando a ser usada sobretudo como instrumento de controle social e mais especificamente como instrumento de controle da criminalidade. Além disso, com o declínio do uso político da violência policial, o problema da violência policial se tornou mais visível, ou melhor, emergiu como um problema diferente e independente do problema da violência política, afetando não apenas os oponentes do governo ou do regime político mas também, e principalmente, a população pobre e marginalizada.<sup>4</sup>

No Brasil, a violência policial é um tipo relativamente raro no universo dos casos de violência e um acontecimento relativamente raro no universo das interações entre policiais e não-policiais. Mas é um tipo de violência que afeta um grande número de pessoas. Pesquisa de vitimização realizada pelo CPDOC-FGV/Iser mostra que entre agosto de 1995 e agosto de 1996, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 5,3% da população foram desrespeitados, 2,3% foram ameaçados e 1,1% foi agredido fisicamente por policiais. Isso significa que num período de um ano, pelo menos 835.454 pessoas sofreram algum tipo de violência policial. A mesma pesquisa mostra que, no mesmo período, aproximadamente 80% das vítimas de roubo, furto ou agressão não recorreram à polícia, sendo que de 30 a 40% destas vítimas, dependendo do tipo de crime, não o fizeram porque não acreditavam na polícia ou tinham medo dela.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Arquidiocese de São Paulo, *Brasil: nunca mais* (Petrópolis, Vozes, 1985); Caco Barcelos, *Rota 66* (São Paulo, Globo, 1993); Hélio Bicudo, *Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte* (São Paulo, Comissão Justiça e Paz, 1977); Paulo Sérgio Pinheiro, *Police and political crisis: the case of the military police*, in Martha K. Huggins (ed.), *Vigilantism and the State in modern Latin America: essays on extra-legal violence* (New York, Praeger, 1991), e *Violência e cultura*, in Bolívar Lamounier, Francisco C. Weffort & Maria Victoria Benevides, *Direito, cidadania e participação* (São Paulo, Brasiliense, 1981).

<sup>4</sup> Paul G. Chevigny, *The edge of the knife: police violence in the Americas* (New York, New Press, 1995), e *Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina*, in Martha K. Huggins (ed.), op. cit.; Paulo Sérgio Pinheiro, *Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias*. *Tempo Social* 9(1):43-52, 1997, e *O passado não está morto: nem passado é ainda*, in Gilberto Dimentein, *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil* (São Paulo, Companhia das Letras, 1996).

<sup>5</sup> CPDOC-FGV/Iser, *Lei, justiça e cidadania: direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro, CPDOC-FGV/Iser, 1997).

A violência policial é também um tipo de violência que preocupa cada vez mais os cidadãos, os próprios policiais, os governantes, os jornalistas e os cientistas sociais, em parte porque é praticada por agentes do Estado que têm a obrigação constitucional de garantir a segurança pública, a quem a sociedade confia a responsabilidade do controle da violência. Os casos de violência policial, ainda que isolados, alimentam um sentimento de descontrole e insegurança que dificulta qualquer tentativa de controle e pode até contribuir para a escalada de outras formas de violência. A violência policial, principalmente quando os responsáveis não são identificados e punidos, é percebida como um sintoma de problemas graves de organização e funcionamento das polícias. Estes problemas, se não forem solucionados, particularmente em democracias emergentes como o Brasil, podem gerar problemas políticos, sociais e econômicos sérios e podem contribuir para a desestabilização de governos e de regimes democráticos.<sup>6</sup>

O texto está dividido em quatro partes. Na primeira, discute quatro concepções diferentes a respeito da violência policial, relevantes para a compreensão do problema no Brasil. Na segunda, analisa quatro tipos diferentes de estratégias de controle da violência policial, relacionando-os às quatro concepções analisadas na primeira parte. Na terceira, enfoca as formas de controle da violência policial predominantes no Brasil, destacando que elas estão

---

<sup>6</sup> Sobre a violência policial no Brasil, ver também, além dos textos indicados nas notas 3-5, Americas Watch & Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, *Violência policial urbana no Brasil: mortes e tortura pela polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro nos últimos cinco anos, 1987-1992* (São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 1993); Maria Victoria Benevides, *Violência, povo e polícia (violência urbana no noticiário de imprensa)* (São Paulo, Brasiliense, 1983); Hélio Bicudo, *Violência: o Brasil cruel sem maquiagem* (São Paulo, Moderna, 1994); E. Cancelli, *O mundo da violência: a polícia da era Vargas* (Brasília, Universidade de Brasília, 1994); Thomas H. Holloway, *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX* (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997); Human Rights Watch/Americas, *Brutalidade policial urbana no Brasil* (Nova York, Human Rights Watch, 1997); *Violência x violência: violações de direitos humanos e criminalidade no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro, Human Rights Watch, 1996), e *Final Justice: police and deaths squads homicides of adolescents in Brazil* (New York, Human Rights Watch/Americas, 1994); Roberto Kant de Lima, *A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos* (Rio de Janeiro, Forense, 1995); Núcleo de Estudos da Violência & Comissão Teotônio Vilela, *Os direitos humanos no Brasil 1* (São Paulo, 1993), e *Os direitos humanos no Brasil 2* (São Paulo, 1995); Secretaria de Estado de Segurança Pública. Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, *Relatório anual de prestação de contas — 1996* (São Paulo, Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, 1997); M. C. Paoli et alii, *A violência brasileira* (São Paulo, Brasiliense, 1982); Paulo Sérgio Pinheiro, *Estratégias da ilusão: a revolução mundial e o Brasil, 1922-1935* (São Paulo, Companhia das Letras, 1991); Paulo Sérgio Pinheiro, E. A. Izumino & M. C. J. Fernandes, *Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo. Revista USP 9*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1991, p. 81-9; *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP 9:1*. São Paulo, Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, 1997; Luís Eduardo Soares (ed.), *Violência e política no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro, Iser; Relume-Dumará, 1996).

orientadas principalmente para a identificação e a punição dos policiais responsáveis por atos de violência. Finalmente, na quarta e última parte, o artigo mostra o surgimento de formas complementares ou suplementares de controle da violência policial, orientadas principalmente para a profissionalização das organizações e dos agentes policiais, visando a capacitá-los a desempenhar sua obrigação de garantir a segurança pública de forma não violenta, ou com o menor grau possível de violência, tendo em vista a proteção e a promoção dos direitos da cidadania e da pessoa humana.

## Abordagens teóricas

Há pelo menos quatro concepções diferentes a respeito da violência policial, que são relevantes para a compreensão e a redução da violência policial no Brasil e que têm implicações importantes para a formulação e a implementação de estratégias de controle da violência policial.<sup>7</sup>

Uma diferença fundamental entre os policiais e os outros cidadãos é que os policiais estão autorizados a usar a força física contra outra pessoa no cumprimento do dever legal, que, no Brasil, é definido na Constituição federal como a preservação da segurança pública e, mais especificamente, da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.<sup>8</sup> Esta diferença de *status* legal entre policiais e não-policiais encontra-se na base de uma concepção jurídica de violência policial, bastante difundida especialmente através de processos judiciais e julgamentos de policiais acusados da prática de violência.

Do ponto de vista jurídico, há uma tendência a distinguir os conceitos de força e de violência com base na legalidade dos atos de força e na ilegalidade dos atos de violência. Deste ponto de vista, são considerados atos de violência apenas aqueles em que os policiais usam a força física contra outra pessoa de forma ilegal. Isso acontece quando policiais usam a força física de forma não relacionada ao cumprimento do dever legal. Os casos mais típicos aconteceriam quando os policiais estão fora de serviço e usam a força física contra outra pessoa para impor sua vontade, por exemplo, durante uma briga doméstica ou de vizinhança. Mas há também os casos de policiais em serviço que usam a força física contra outra pessoa de forma não relacionada ao cumprimento do dever legal ou de forma proibida pela lei. É o caso, por exemplo, da prática de extorsão ou tortura.

---

<sup>7</sup> Para uma outra análise de concepções de violência policial que motivou a presente análise, ver Carl B. Klockars, *A theory of excessive use force and its control*, in W. A. Geller & H. Toch (eds.), *Police violence: understanding and controlling police abuse of force* (New Haven and London, Yale University Press, 1996).

<sup>8</sup> Ver Constituição federal de 1988, art. 144.

Esta concepção da violência policial é relativamente rígida e restrita, por incluir apenas usos ilegais da força física por policiais contra outras pessoas, que são puníveis de acordo com a lei penal e/ou civil, excluindo um grande número de usos de força física, considerados ilegítimos ou injustos, mas não ilegais. Trata-se, por exemplo, do uso desnecessário ou excessivo da força para resolver pequenos conflitos ou para prender um criminoso, que, segundo esta concepção, desde que seja relacionado ao cumprimento do dever legal, não é incluído entre os casos de violência policial. De acordo com esta concepção, qualquer uso legal da força física por policiais contra outras pessoas — ainda que ilegítimo, desnecessário ou excessivo —, é caracterizado como ato de força e não como um ato de violência.

O critério da legitimidade do uso da força encontra-se na base de uma concepção política ou sociológica da violência policial. Do ponto de vista político ou sociológico, há uma tendência a distinguir os conceitos de força e violência com base não apenas na legalidade, mas também e principalmente na legitimidade do uso da força física. Nessa perspectiva, são considerados casos de violência policial não apenas aqueles que envolvem uso ilegal, mas também e principalmente os que fazem uso ilegítimo da força física por policiais contra outras pessoas, sobretudo os que registraram um uso desnecessário ou excessivo da força física, no que concerne à preservação da segurança pública. Por exemplo, uma troca de tiros que provoque a morte de várias pessoas numa via pública durante a perseguição de criminosos por policiais após o roubo de um carro ou de uma loja. Esta concepção mais flexível e abrangente de violência policial inclui, ao lado dos casos de uso ilegal da força física, alguns casos de uso que, mesmo sendo legal, é excessivo ou desnecessário. Ainda que o uso excessivo ou desnecessário da força física não possa ser punido de acordo com a lei penal e civil, pode sofrer sanção segundo convenções, códigos de conduta e normas de comportamento predominantes na sociedade e freqüentemente incorporados nos regulamentos disciplinares das polícias.<sup>9</sup>

É mais difícil estabelecer de maneira clara e precisa a diferença entre atos de força e atos de violência tomando por base critérios informais e subjetivos, fundamentados no critério da legitimidade do uso da força, do que critérios formais e objetivos, baseados na legalidade do uso da força. Esta dificuldade explica em parte o apelo a uma concepção de violência policial baseada no critério da legalidade. Mas, por outro lado, é fato que a concepção de violência policial baseada no critério da legitimidade é largamente utilizada no debate público e também no debate acadêmico.

---

<sup>9</sup> Sobre a importância das convenções, por oposição às leis, como mecanismos reguladores de comportamento, ver Max Weber, *Economy and society* (Berkeley, University of California Press, 1978. p. 33-6), e D.S North, *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

Além dessas, existe ainda uma terceira concepção de violência policial, que poderíamos chamar de jornalística, ainda mais flexível e abrangente que as anteriores e bastante difundida nos meios de comunicação social, em reportagens e artigos publicados em jornais e revistas. Do ponto de vista jornalístico, da opinião pública, são freqüentemente considerados atos de violência policial não apenas os usos ilegais e os ilegítimos, mas também e principalmente os usos irregulares, anormais, escandalosos ou chocantes da força física por policiais contra outras pessoas.

Conquanto seja legal e legítimo, o uso da força física por policiais pode ser alvo de críticas e expressões de desaprovação por estar em desacordo com padrões de comportamento considerados regulares e normais pela opinião pública e pelos profissionais de imprensa. É o caso, por exemplo, da prática de organizar barreiras de policiais com armamento pesado para abordagem, revista e interrogatório das pessoas que passam por determinado lugar. Esta prática pode estar de acordo com a lei e as convenções da sociedade, mas pode ser considerada anormal pela opinião pública. Embora seja menos difundida que as duas primeiras, com o crescimento da penetração dos meios de comunicação social na sociedade, a concepção jornalística passou a influenciar de maneira crescente os debates públicos, o debate acadêmico e mesmo o comportamento dos juízes no julgamento da legalidade dos usos da força física por policiais.

As três concepções de violência policial mencionadas acima têm em comum o fato de estabelecerem padrões de comportamento para os policiais segundo critérios não-profissionais ou antiprofissionais. A exemplo das profissões de político, militar e jornalista, a de policial nasceu e se desenvolveu nos séculos XIX e XX, quando as profissões mais tradicionais, ligadas ao ensino, direito, medicina e engenharia, já estavam bem estabelecidas.<sup>10</sup> Na América Latina, este nascimento/desenvolvimento se deu ainda mais tarde, a partir do século XX. No Brasil, uma data de referência para o início do processo de profissionalização da polícia é 1906, quando o governo de São Paulo contratou uma missão francesa para instruir a Força Pública do estado.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Sobre o desenvolvimento das profissões, ver Talcott Parsons, *Professions*, in David Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, Macmillan and Free Press, 1968). Sobre a profissionalização dos policiais, ver J. J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, & C. Journès, *La Police: le cas des démocraties occidentales* (Paris, Presses Universitaires de France, 1993). Sobre a profissionalização dos políticos, dos militares e dos jornalistas, ver Max Weber, *Politics as a vocation*, in H. H. Gerth & C. W. Mills (eds.), *From Max Weber: essays in sociology* (New York and Oxford, Oxford University Press, 1946); S. P. Huntington, *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations* (Cambridge, Mass. and London, Belknap Press/Harvard University Press, 1958); e M. Schudson, *Discovering the news: a social history of American newspapers* (New York, Basic Books, 1978).

<sup>11</sup> H. R. Fernandes, *A Força Pública do estado de São Paulo*, in Bóris Fausto (ed.), *História geral da civilização brasileira, o Brasil republicano, o Brasil sociedade e instituições (1989-1930)* (São Paulo, Difel, 1985).

Por ser relativamente recente, a profissão de policial tem padrões de competência e de responsabilidade pouco desenvolvidos se comparados aos estabelecidos pelas profissões mais tradicionais. Em consequência, o comportamento dos policiais tende a ser mais regulado por padrões definidos segundo critérios não-profissionais ou antiprofissionais, por profissionais que não são policiais — juristas, acadêmicos, políticos, militares e, mais recentemente, até jornalistas. Neste contexto, o conceito de violência policial tende a ser formulado de acordo com critérios estabelecidos fora das organizações policiais e incorporados, livremente ou à força, pelas organizações policiais e pelos policiais.

É possível apresentar uma quarta concepção de violência policial, diferente das três primeiras, referida na análise de uso excessivo da força desenvolvida por Carl Klockars. De acordo com este autor, “excessive use of force should be defined as the use of more force than a highly skilled officer would find necessary to use in that particular situation”. Partindo desta concepção, poderíamos entender a violência policial não apenas como o uso ilegal, ilegítimo e irregular da força física por policiais contra outras pessoas, mas também e principalmente como “o uso de mais força física do que um policial altamente competente consideraria necessário em uma determinada situação”.<sup>12</sup>

Esta concepção de violência policial — que poderíamos chamar de profissional — é mais flexível e abrangente do que as anteriores. De acordo com ela, os usos da força física por policiais contra outras pessoas poderiam ser considerados atos de violência policial, ainda que fossem legais, legítimos e regulares ou normais. A principal semelhança entre esta e as concepções anteriores é que todas elas são compatíveis com as principais teorias sobre a origem da violência policial. São muitas as abordagens para explicar a origem da violência policial. Excluindo a abordagem segundo a qual a violência é uma característica inerente ou necessária ao desempenho da função policial, os cientistas sociais têm desenvolvido basicamente três tipos de explicação para o problema da violência policial:<sup>13</sup>

- a) explicação estrutural: enfatiza as “causas” da violência policial, geralmente de natureza social, econômica, cultural, psicológica e/ou política. Este tipo de explicação dirige a atenção para características da sociedade — por exemplo, desigualdades sociais e particularmente econômicas, e políticas, culturas, personalidades e atitudes autoritárias —, cuja presença está positivamente associada à presença da violência policial;

---

<sup>12</sup> Carl B. Klockars, op. cit., p. 8.

<sup>13</sup> Para uma discussão dos principais tipos de explicações nas ciências sociais, ver J. Elster, *Explaining technical change* (Cambridge, Cambridge University Press, 1983). Para uma análise dos principais tipos de explicação para a violência policial, ver R. E. Worden, *The causes of police brutality: theory and evidence on the use of force*, in W. A. Geller & H. Toch, op. cit.

- b) explicação funcional: enfatiza as “funções” da violência policial, geralmente do ponto de vista da preservação, mas possivelmente do ponto de vista da mudança de estruturas sociais, econômicas, culturais, psicológicas e/ou políticas. Este tipo de explicação dirige a atenção para problemas e crises em determinados sistemas — por exemplo, sistema social e/ou político, ou mais especificamente sistema de segurança pública —, em relação aos quais a violência policial seria um sintoma e uma resposta; e
- c) explicação processual: enfatiza as “razões” ou “motivações” da violência policial, do ponto de vista das organizações policiais e/ou dos agentes policiais, geralmente de natureza instrumental mas possivelmente de natureza expressiva. Este tipo de explicação dirige a atenção para conflitos de diversos tipos — individuais, sociais, políticos, dentro e fora das organizações policiais —, em cujo contexto a violência seria utilizada por organizações ou agentes policiais como um instrumento para a resolução de conflitos ou como forma de expressão destes conflitos. Dentro deste tipo de explicação cabem as explicações segundo as quais a violência policial é praticada em benefício dos próprios policiais — e, portanto, sugerem a autonomia das organizações e dos agentes policiais —, tanto quanto as explicações segundo as quais a violência policial é praticada em benefício de um determinado grupo ou classe social ou mesmo de uma determinada sociedade ou Estado — e, portanto, sugerem o controle das organizações e dos agentes policiais por outros atores.

A maior diferença entre a concepção profissional de violência policial e as outras três apresentadas anteriormente é que esta última está baseada em critérios de natureza profissional, vinculados diretamente à experiência profissional dos policiais. Conseqüentemente, esta concepção sugere que a violência policial é um comportamento antiprofissional, não-profissional ou pouco profissional, antes de sugerir que a violência policial é um comportamento ilegal, ilegítimo ou irregular por parte de policiais envolvidos em atos de violência. Esta concepção sugere a necessidade da profissionalização da polícia e da melhoria da formação e aperfeiçoamento profissional dos policiais antes de sugerir a necessidade de uma punição dos policiais envolvidos em atos de violência como forma de controlar a violência policial. Portanto, não produz automaticamente uma reação negativa por parte dos policiais, podendo, assim, servir de base para uma relação de cooperação, e não de conflito, entre policiais e não-policiais na questão da compreensão e do controle da violência policial.

## Práticas de controle

Para funcionar, as práticas de controle da violência policial devem estar apoiadas em teorias ou pelo menos em idéias sobre a natureza e a origem da

violência policial que sejam empírica e normativamente válidas. Esta seção procura relacionar as quatro concepções sobre violência policial apresentadas na seção anterior com quatro tipos de práticas de controle da violência policial, relevantes para o aumento do controle da violência policial no Brasil.<sup>14</sup>

O primeiro tipo de estratégia enfatiza a importância de mecanismos de controle externo e formal/legal das polícias, através dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, auxiliados pelo Ministério Público. Este tipo de estratégia está mais relacionado à concepção jurídica da violência policial, na medida em que visa a controlar principalmente usos ilegais da força física por policiais. Governantes, legisladores e juizes têm um tipo de conhecimento e informação mais relevante para a avaliação e o controle do uso ilegal do que do uso desnecessário ou excessivo da força física por policiais.

O segundo tipo de estratégia enfatiza a importância de mecanismos de controle interno e formal/legal das polícias, por meio dos dirigentes e administradores das polícias e particularmente das corregedorias de polícia. Este tipo de estratégia está mais relacionado à concepção política da violência policial, na medida em que visa a controlar principalmente usos ilegítimos da força física por policiais. Dirigentes e administradores de polícia têm um tipo de conhecimento e informação mais relevante para avaliação e controle do uso desnecessário ou excessivo do que do uso ilegal da força física por policiais.

O terceiro tipo de estratégia enfatiza a importância de mecanismos de controle externo e informal/convencional das polícias, através da imprensa, da opinião pública, da universidade, de grupos de pressão, particularmente das organizações de direitos humanos nacionais e estrangeiras. Frequentemente, este tipo de controle é incentivado mediante a criação de um *ombudsman*, conselhos civis, conselhos comunitários e comissões para monitorar o desempenho da polícia. Este tipo de estratégia está mais relacionado à concepção jornalística de violência policial, na medida em que visa a controlar principalmente usos irregulares ou anormais da força física por policiais. É um tipo de estratégia que depende de um tipo de conhecimento e informação controlado pelos jornalistas e pelas organizações da sociedade civil.

O quarto tipo de estratégia enfatiza a importância de mecanismos de controle interno e informal/convencional das polícias, através da profissionalização das polícias e dos policiais, apoiados em *standards* claros e precisos de competência e responsabilidade profissional. Este tipo de estratégia está mais relacionado à concepção profissional da violência policial, na medida em que visa a controlar principalmente usos antiprofissionais, não-profissionais ou pouco profissionais da força física por policiais. É um tipo de estratégia que depende de um tipo de conhecimento e informação controlado pelos policiais e pelas associações profissionais dos policiais.

---

<sup>14</sup> Para uma discussão de formas de controle da violência policial, ver W. A. Geller & H. Toch, op. cit. Para uma discussão de formas de controle de organizações burocráticas, ver M. F. Nadel & F. E. Rourke, *Bureaucracies*, in Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of political science: governmental institutions* (Reading, Addison-Wesley, 1975).

Os quatro tipos de estratégias tendem a ser defendidos por grupos diferentes, dentro e fora das polícias, na medida em que cada um deles tende a fortalecer um determinado grupo, aquele que tem maiores condições para exercer de fato o controle da atividade policial. Mas não são necessariamente incompatíveis ou conflitantes e podem ser adotados de forma complementar ou suplementar. Normalmente, políticas voltadas para o controle da violência estão baseadas em combinações de tipos diferentes de estratégia e não num único tipo. Porém, do ponto de vista da eficácia e da viabilidade das estratégias de controle da violência policial, três considerações importantes devem ser feitas sobre estas quatro estratégias.

Primeiro, como foi observado acima, existe uma afinidade entre tipos particulares de violência policial e tipos particulares de estratégias de controle. Assim, estratégias de controle externo e formal/legal da polícia são mais eficazes no controle do uso ilegal da força por policiais e menos eficazes no controle do uso não-profissional da força. Ao contrário, estratégias de controle interno e informal/convencional da polícia são mais eficazes no controle do uso não-profissional da força pela polícia e menos eficazes no controle do uso ilegal da força por policiais. Portanto, a definição de prioridades estratégicas deve estar relacionada à definição de prioridades quanto ao tipo de violência policial a ser controlado.

Segundo, da mesma forma que o quarto conceito de violência policial é mais abrangente do que os três primeiros, o quarto tipo de estratégia de controle da violência policial é mais abrangente do que os três anteriores. De acordo com os critérios estabelecidos acima, existem muitos comportamentos legais, legítimos e normais que podem ser considerados não-profissionais ou pouco profissionais. Todavia, existem poucos comportamentos profissionais que podem ser considerados ilegais, ilegítimos e irregulares. Assim, estratégias dirigidas para o controle de comportamentos ilegais dificilmente serviriam para controlar comportamentos não-profissionais. Mas estratégias dirigidas para o controle de comportamentos não-profissionais provavelmente serviriam para controlar comportamentos ilegais.

Terceiro, dos quatro tipos de estratégias mencionados acima somente as de controle interno e informal enfatizam a importância da profissionalização das polícias e da formação e aperfeiçoamento profissional dos policiais, que tem relação direta não apenas com o controle da violência policial mas também com o fortalecimento da profissão de polícia e com o aumento da eficiência das organizações e dos agentes policiais no desempenho das suas funções. Por isso, é um tipo de estratégia de controle da violência policial que pode contribuir diretamente para o aumento da segurança pública, bem como pode receber o apoio da maioria dos policiais, não apenas dos dirigentes e administradores das polícias, como acontece nas estratégias de controle interno mas formal/legal, e não apenas daqueles que não são policiais, como acontece com as estratégias de controle externo da polícia.

## Controle da violência policial no Brasil

No Brasil, desde a transição para a democracia, as práticas de controle da violência policial estão apoiadas principalmente em estratégias de controle formal/legal, sejam estas estratégias de controle externo ou de controle interno.<sup>15</sup> Estas estratégias podem ser consideradas parcialmente bem-sucedidas no que se refere ao controle do uso ilegal e ilegítimo da força física por policiais, desde que o foco de análise seja limitado às regiões Sul e Sudeste do país. Bem-sucedidas, para ser claro, do ponto de vista da redução dos níveis de violência comparativamente aos existentes antes da implementação destas estratégias<sup>16</sup> e não do ponto de vista da redução dos níveis de violência se confrontados àqueles observáveis nas democracias consolidadas.<sup>17</sup> Basta uma simples leitura de jornais diários para mostrar que estas estratégias não conseguiram, de forma alguma, controlar os usos irregulares ou pouco profissionais da força física por policiais. Fazem parte de estratégias deste tipo a adoção de políticas democráticas de segurança pública, o fortalecimento das secretarias de Segurança Pública e das corregedorias de polícia e do controle das polícias pelo Ministério Público, pelo Judiciário e pelo Legislativo, por intermédio de comissões legislativas de direitos humanos.

Depois da transição para a democracia, a Constituição federal de 1988 estabeleceu as normas básicas para a formulação e a implementação de políticas de segurança pública. No que tange ao controle da violência policial, a principal inovação por ela trazida foi a diferenciação e a separação entre as funções de segurança pública, atribuídas prioritariamente a forças policiais e guardas municipais, e as funções de defesa nacional, atribuídas prioritariamente às Forças Armadas.<sup>18</sup>

No art. 144, a Constituição de 1988 define expressamente a segurança pública e, de forma mais específica, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio como função das forças policiais, federais e estaduais. O mesmo artigo discrimina as funções de cada uma das

---

<sup>15</sup> Infelizmente, ainda são poucos os estudos sobre o controle da violência policial em geral e sobre o controle da violência policial no Brasil. As idéias apresentadas nesta seção devem ser tratadas como idéias preliminares sobre o tema, que certamente precisa ser mais estudado e pesquisado pelos cientistas sociais. Os trabalhos citados nas notas 3-6 constituem os pontos de partida para este estudo.

<sup>16</sup> Human Rights Watch/Americas, *Brutalidade policial...*

<sup>17</sup> Paul G. Chevigny, *The edge of the knife:....*

<sup>18</sup> A Constituição federal de 1988 pode ser encontrada na página do Ministério da Justiça na Internet (Hyperlink <http://www.mj.gov.br>). Este texto focaliza as mudanças constitucionais que contribuíram para o controle da violência policial no Brasil. Para uma análise dos dispositivos constitucionais que não mudaram depois da transição para a democracia e que dificultam o controle da violência policial, ver Paulo Mesquita Neto, *Forças Armadas, polícias e segurança pública no Brasil: instituições e políticas governamentais* (São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, 1997, mimeog.).

forças policiais — polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares — que integram o sistema de segurança pública. Esta inovação normativa introduzida pela Carta em vigor foi posteriormente incorporada às constituições estaduais e por elas reforçada. Também foi incorporada às cartas dos estados, e por elas reforçada, a Lei Complementar nº 69, de 1991, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Esta inovação poderia ter sido reforçada ainda por meio de lei federal para disciplinar a organização e o funcionamento das forças policiais, prevista no art. 7º da Constituição federal, mas tal lei não chegou a ser votada no Congresso Nacional.

A segunda inovação importante da Constituição de 1988 foi a subordinação das polícias militares e civis aos governadores dos estados, que passaram a ser responsáveis pela formulação e pela implementação de políticas de segurança pública nos estados (art. 144, parágrafo 6º). Essa inovação permitiu que os governos estaduais fortalecessem as secretarias de Segurança Pública e, através delas, passassem a organizar, preparar e empregar as polícias de acordo com políticas e estratégias voltadas para segurança pública e não para a defesa nacional.<sup>19</sup>

A terceira inovação foi atribuir ao Ministério Público a função de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII). No caso da polícia federal, o controle externo da atividade policial está previsto na Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que estabelece que o Ministério Público da União exercerá o controle externo mediante medidas judiciais e extrajudiciais.

No caso das polícias estaduais, civis e militares, o controle externo das atividades policiais cabe ao Ministério Público estadual. Em São Paulo, este controle externo está previsto tanto na Constituição estadual de 1989 quanto na Lei Complementar nº 734/93 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), que determina que o Ministério Público de São Paulo o exercerá por meio de medidas administrativas e judiciais. Os atos normativos nºs 98/96 e 119/97 do Ministério Público regulamentam o exercício do controle externo das atividades da polícia civil e da polícia militar no estado, respectivamente.

Na esfera do Poder Judiciário, inovação importante foi a transferência — mediante aprovação pelo Congresso Nacional e sanção do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso — da Lei federal nº 9.299/96 da justi-

---

<sup>19</sup> Durante o regime autoritário, as polícias militares, ainda que organizadas nos estados, estavam subordinadas ao Ministério do Exército, por intermédio do Estado-Maior do Exército/Inspeção Geral das Polícias Militares, Exércitos e Comandos Militares de Área e Regiões Militares. Os comandantes das polícias militares eram nomeados pelos governadores de estado, após aprovação do nome pelo Ministério do Exército. Ver Decreto-lei nº 667/69. Além disso, os governadores de estado freqüentemente nomeavam generais de Exército para dirigir a Secretaria de Segurança Pública.

ça militar para a justiça comum da competência para julgar policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida de civis e de crimes praticados fora do serviço com armamento da polícia militar. Esta lei é insatisfatória do ponto de vista do controle da violência policial, na medida em que não transfere da justiça militar para a justiça comum a competência para julgar policiais militares acusados de qualquer tipo de crime no exercício das funções de policiamento, conforme proposta original do deputado federal Hélio Bicudo, apoiada pelo governo federal. De qualquer maneira, a lei, que enfrentou grande oposição e foi resultado de intensas negociações políticas, representa um avanço em relação à situação vigente desde o regime autoritário, quando a justiça militar tinha competência para julgar todos os crimes cometidos por policiais militares no exercício das funções de policiamento.

Na esfera do Poder Legislativo, a Constituição federal e as constituições estaduais fortaleceram as comissões permanentes e temporárias e as comissões de inquérito como mecanismos de controle das atividades do Poder Executivo. Tanto no Congresso Nacional quanto em diversas assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais, foram criadas comissões de direitos humanos que passaram a desempenhar um papel importante no controle da violência policial no país e nos estados. Além da Comissão de Direitos Humanos do Congresso Nacional, em funcionamento desde 1995, pelo menos 13 estados criaram comissões legislativas de direitos humanos entre 1995 e 1997.<sup>20</sup>

Os mecanismos de controle da violência policial mencionados acima representam um grande avanço em relação à situação vigente durante o regime autoritário, quando inexistiam mecanismos democráticos de controle da violência policial. Entretanto, estes mecanismos estão sujeitos a graves limitações que dizem respeito não apenas à sua existência e funcionamento, mas também e principalmente à sua efetividade. Em primeiro lugar, o funcionamento destes mecanismos legais/formais de controle da violência policial depende do funcionamento do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, o qual, por sua vez, depende do papel desempenhado pelos partidos políticos, que podem facilitar ou dificultar as ações voltadas para o acompanhamento, monitoramento e punição da violência policial. Na prática, a fragmentação partidária e a fragilidade dos partidos políticos brasileiros dificultam o funcionamento efetivo destes mecanismos, os quais, além disso, podem ser controlados por

---

<sup>20</sup> Representantes de 12 comissões de direitos humanos de legislativos estaduais — Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão, Pará, Acre e Distrito Federal — compareceram à II Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília, nos dias 12 e 13 de maio de 1997. Ver a esse respeito, Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos, *Relatório dos grupos da II Conferência Nacional de Direitos Humanos* (Brasília, Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos, 1997). Além destas comissões, há uma comissão de direitos humanos em funcionamento na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

pessoas cujos interesses estão associados aos do governo federal, dos governos estaduais e dos dirigentes das polícias, que muitas vezes não estão preocupados com o controle da violência policial.

Em segundo lugar, o funcionamento destes mecanismos legais/formais depende de leis e políticas de difícil implementação. Depende ainda de organizações e processos burocráticos, complexos e rígidos, incapazes de acompanhar, monitorar, investigar e punir efetivamente o grande número de casos de violência policial observados no país. Este problema é agravado nos casos de violência policial com baixa visibilidade, seja por acontecerem em regiões distantes dos grandes centros urbanos, seja por não produzirem danos evidentes à integridade física das pessoas (como acontece com os assassinatos, as torturas e as agressões físicas). O Judiciário, o Ministério Público e as corregedorias de polícia tendem a atuar principalmente depois de verificada a prática da violência policial, para identificar e punir os responsáveis, sem muitas condições de prevenir a prática da violência policial.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, estes mecanismos formais/legais são voltados para a identificação e a punição de policiais responsáveis pela prática de violência. Por um lado, esta orientação maximiza a importância de fatores individuais e minimiza a importância de fatores organizacionais, políticos e institucionais associados à violência policial; maximiza a responsabilidade de agentes policiais e minimiza a responsabilidade de autoridades policiais e autoridades políticas pela prática da violência policial. Por outro, facilita o conflito e dificulta a cooperação entre agentes policiais, autoridades policiais e autoridades políticas no controle da violência policial.

Esses problemas sugerem que os mecanismos formais/legais são capazes de controlar as formas mais visíveis de violência policial, em que policiais utilizam a força física de forma claramente ilegal e/ou ilegítima. De acordo com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, o número de civis mortos durante operações policiais chegou a 1.190 em 1992 e caiu para 243 em 1993, 333 em 1994, 331 em 1995, 183 em 1996 e 137 nos oito primeiros meses de 1997.<sup>21</sup> Entretanto, estes mecanismos são incapazes de controlar formas menos visíveis de violência policial e podem incentivar a substituição das formas mais visíveis de violência pelas menos visíveis.<sup>22</sup> Estes mecanismos podem também desestimular o trabalho dos agentes e das organizações policiais e gerar um certo imobilismo das forças policiais, em prejuízo do controle da criminalidade e da violência na sociedade.

---

<sup>21</sup> Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo. Ouvidoria de Polícia. *Relatório anual de prestação de contas — 1996* (São Paulo, Ouvidoria de Polícia, 1997).

<sup>22</sup> *Ibid.*; CPDOC-FGV/Iser, op. cit.

## Novas práticas de controle da violência policial

Nos últimos anos, ganharam importância as práticas de controle da violência policial baseadas em estratégias de controle informal/convencional, externo ou interno. A universidade, a imprensa, a opinião pública, as organizações não-governamentais da sociedade civil e os movimentos sociais têm, cada vez mais, acompanhado, monitorado e denunciado casos de violência policial, exercendo alguma influência no sentido do controle e da limitação do uso irregular e pouco profissional da força física por policiais.

Nesse contexto, tiveram grande influência a integração de entidades de defesa dos direitos humanos no Movimento Nacional de Direitos Humanos, em 1982, e a criação de núcleos ou centros de estudos da violência em universidades estaduais e federais, processo inaugurado em 1987, com o estabelecimento do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Mais recentemente, deve ser sublinhado o engajamento da imprensa na discussão da violência policial, particularmente a transmissão pela Rede Globo de cenas de violência policial gravadas na favela Naval, em Diadema (SP) e na Cidade de Deus, no município do Rio de Janeiro, em março de 1997, e a transmissão por todos os meios de comunicação social de cenas de violência policial durante as greves de policiais militares e civis em junho-julho de 1997.

Entre as estratégias informais e externas de controle da violência policial, destacam-se as políticas de incentivo à criação e ao funcionamento de ouvidorias de polícia, de conselhos comunitários de segurança pública e de conselhos de direitos humanos, e à organização de polícias comunitárias ou interativas.<sup>23</sup>

Além de fortalecer as secretarias estaduais de Segurança Pública, vários estados já criaram conselhos estaduais de defesa dos direitos da pessoa humana e conselhos comunitários de segurança pública.<sup>24</sup> O governo paulista já criou uma ouvidoria de polícia.<sup>25</sup> Os principais projetos e experiências

---

<sup>23</sup> Brasil, Presidência da República, *Programa Nacional de Direitos Humanos* (Brasília, Presidência da República — Secretaria de Comunicação Social/Ministério da Justiça/Ministério das Relações Exteriores, 1996); São Paulo, Governo do Estado, *Programa Estadual de Direitos Humanos* (São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1997).

<sup>24</sup> Em São Paulo, por exemplo, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), integrado majoritariamente por representantes da sociedade civil, foi criado pela Constituição estadual de 1989 e instalado por intermédio das leis estaduais n.ºs 7.576/91 e 8.032/92. Ver a esse respeito, São Paulo, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, *Direitos Humanos 1:1*. São Paulo, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, 1995.

<sup>25</sup> A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria da Segurança Pública, foi criada por decreto governamental em 1995 e institucionalizada por lei estadual em 1997. Agindo de forma independente das polícias civil e militar, a Ouvidoria de Polícia recebe denúncias relacionadas à atividade policial, encaminha denúncias às corregedorias das polícias civil e militar e acompanha ou monitora investigações das corregedorias. Ver a esse respeito, Secretaria de Estado da Segurança Pública, Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, op. cit.

voltados para o controle externo e informal da violência policial, por organizações da sociedade civil, foram apresentados e discutidos na Conferência Nacional Segurança, Justiça e Cidadania, promovida pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Justiça e coordenada pelo Movimento Viva Rio, em Brasília, nos dias 26 e 27 de maio de 1997.<sup>26</sup>

Até agora, entretanto, pouca atenção foi dada às estratégias de controle informal e interno da violência policial, voltadas para a profissionalização das organizações policiais e dos agentes policiais. Este tipo de estratégia é priorizado em democracias avançadas, ao lado das estratégias de controle informal e externo. Nesse contexto, cabe mencionar quatro exceções: o Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pela governo federal, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, em maio de 1996;<sup>27</sup> o Programa Estadual de Direitos Humanos, lançado pelo governo Mário Covas, em São Paulo, em 1997;<sup>28</sup> o Programa de Emergência de Novo Gerenciamento da Ação Policial, resultado do seminário São Paulo sem Medo, organizado conjuntamente pela Rede Globo, Fundação Roberto Marinho e Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, de 6 a 9 de maio de 1998;<sup>29</sup> e as Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública, propostas pelo Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Justiça, no dia 4 de agosto de 1998.<sup>30</sup>

Os quatro documentos estão apoiados num conceito bastante abrangente de violência policial, que inclui os usos da força física por policiais que podem ser considerados não apenas ilegais e ilegítimos, mas também irregulares e pouco profissionais ou fora de padrões profissionais. Assim, enfatizam a importância da profissionalização das polícias e da formação, aperfeiçoamento e valorização profissional do policial, tendo em vista a função de garantir a ordem pública e proteger os direitos de cidadania e humanos, sem minimizar as estratégias complementares, formais, de controle da violência policial. Resultado de um amplo debate público envolvendo a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, conselhos e comissões legislativas nacionais e estaduais de direitos huma-

---

<sup>26</sup> Brasil, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, Medidas mínimas para a reforma da segurança pública (Brasília, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1997, mimeog.).

<sup>27</sup> Brasil, Presidência da República, op. cit.; Paulo Sérgio Pinheiro & Paulo Mesquita Neto, O Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas, in *Revista do IEA*, 30, 1997.

<sup>28</sup> São Paulo, Governo do Estado, op. cit.

<sup>29</sup> Rede Globo, Fundação Roberto Marinho & Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, São Paulo sem medo (São Paulo, 1997, mimeog.).

<sup>30</sup> Brasil, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, op. cit.

nos, entidades da sociedade civil, representantes de governos estaduais, polícias militares, polícias civis e polícia federal, e meios de comunicação social, esses documentos introduzem uma nova perspectiva e podem abrir uma nova etapa no desenvolvimento de estratégias de controle da violência policial e das polícias no Brasil, a partir de parcerias entre Estado e sociedade e do incentivo à participação dos cidadãos e dos policiais no acompanhamento, monitoramento e controle da violência policial.

As estratégias informais de controle da violência policial apresentam duas vantagens principais em relação às formais. Em primeiro lugar, porque visam a identificar e a modificar fatores organizacionais, políticos e institucionais que contribuem para a violência policial, apontando a responsabilidade de autoridades policiais e políticas, e não apenas dos agentes policiais, pelas práticas de violência policial. Em segundo lugar, porque estão dirigidas não tanto para a punição, mas principalmente para a profissionalização das organizações e dos agentes policiais, o que, portanto, facilita a cooperação entre agentes policiais, autoridades policiais e políticas, e organizações da sociedade civil no controle da violência policial.

Embora as estratégias de controle da violência policial que incorporem os princípios e diretrizes estabelecidos nos documentos citados acima ainda não tenham sido formuladas e muito menos implementadas, sabe-se que a formulação e a implementação deverão estar apoiadas em dois componentes principais: a) a definição clara e precisa de uma política para orientar a organização e o funcionamento das polícias, tendo em vista a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, necessárias à garantia do Estado democrático de direito, dos direitos de cidadania e da pessoa humana, e a limitação do emprego da força física pelos policiais; e b) a criação de organizações capazes de desempenhar três funções inter-relacionadas — o monitoramento do uso da força física pelos policiais; a avaliação do uso da força física por policiais; e o ensino e o treinamento dos policiais em técnicas de preservação da ordem pública e da incolumidade da pessoa e do patrimônio que minimizem a necessidade do emprego da força física.

Passos importantes neste sentido foram a criação, no âmbito do Ministério da Justiça, do Comitê de Acompanhamento e Apoio aos Órgãos Responsáveis pela Segurança Pública, em junho de 1997, e da Secretaria Nacional da Segurança Pública, em setembro seguinte, de acordo com propostas formuladas pelo Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Segurança Pública. As duas organizações serão responsáveis pela identificação de problemas relacionados à organização, preparo e emprego das forças policiais e pela formulação de políticas nacionais de segurança pública visando a resolver estes problemas e a aperfeiçoar o desempenho das forças policiais no país.

## Conclusão

Apesar de a transição para a democracia ter-lhe criado condições favoráveis, a redução da violência policial no Brasil não foi um resultado automático desse processo. A redução, onde ela ocorreu, dependeu da mobilização da sociedade civil e da formulação de políticas e estratégias de controle da violência policial. Esses dois fatores, por sua vez, não são suficientes para reduzir a violência policial, mas, ao lado de outros, particularmente a própria transição para a democracia, contribuíram de maneira significativa para diminuir ou pelo menos para limitar o aumento da violência policial, criando, assim, condições mais favoráveis para a consolidação democrática no país.

A análise das formas de controle da violência policial no Brasil revela não tanto a ausência de mecanismos de controle da violência policial, mas principalmente a presença de mecanismos capazes de controlar um determinado tipo de violência policial, o mais visível, e incapazes de controlar os menos visíveis. Em outras palavras, existem mecanismos voltados para o controle do uso ilegal e ilegítimo da força física pelos policiais, mas inexistem, ou são débeis, os mecanismos voltados para o controle do uso irregular e/ou pouco profissional da força física pelos policiais. Esse controle seletivo da violência não é acidental, mas sim está associado à distribuição extremamente desigual do poder político na sociedade brasileira, que sempre favoreceu as elites políticas e policiais em detrimento dos cidadãos e dos policiais que trabalham em contato direto com os cidadãos. O controle do uso ilegal e ilegítimo da força física interessa certamente a todos, mas principalmente às elites políticas e policiais, principais responsáveis pelo exercício deste tipo de controle. Da mesma forma, o controle do uso pouco razoável e pouco profissional da força física interessa a todos, mas principalmente aos cidadãos e aos policiais que trabalham na rua, principais responsáveis pelo exercício deste tipo de controle.

A transição para a democracia começou a alterar este quadro, criando condições mais favoráveis para o desenvolvimento de mecanismos informais, externos e internos, de controle da violência policial. Obviamente, não se trata da substituição de mecanismos formais por mecanismos informais, uma vez que ambos não são suficientemente desenvolvidos para permitir o controle eficaz da violência policial no Brasil. Ainda que a transição para a democracia tenha contribuído para a diminuição do grau de violência policial no Brasil, as próprias deficiências da democracia brasileira, o alto grau de desigualdade social e econômica, a persistência de uma cultura da violência, além dos efeitos perversos da globalização econômica, criam condições extremamente desfavoráveis para o sucesso de qualquer estratégia de controle da violência policial.

O que acontece desde a transição para a democracia é uma combinação de estratégias formais e informais de controle da violência policial e um fortalecimento de estratégias informais, que, apesar de apresentarem uma maior afinidade com regimes democráticos, têm sido pouco valorizadas na experiência brasileira.

É um equívoco equiparar a formalidade com a eficácia e a informalidade com a ineficácia dos mecanismos de controle da violência policial. Mecanismos formais e informais funcionam de maneira diferente, a partir de conceitos diferentes de violência policial, mas ambos podem ser eficazes ou ineficazes, dependendo da forma e do contexto em que forem empregados. Os mecanismos formais permitem um controle mais centralizado e intensivo de violência policial, dirigido principalmente aos tipos mais visíveis/observáveis de violência policial, como homicídios, tortura e agressões físicas, e são encontrados tradicionalmente, mas não exclusivamente, em organizações políticas e principalmente organizações militares. Já os informais possibilitam um controle mais descentralizado e extensivo da violência policial, voltado sobretudo para os tipos menos visíveis/observáveis de violência policial, como abuso de autoridade, desrespeito, ameaças, extorsão, agressões verbais e tratamento diferenciado em função de classe ou *status* social, e são encontrados tradicionalmente, mas não exclusivamente, em organizações sociais, organizações econômicas e principalmente organizações profissionais.

Em regimes políticos democráticos, como acontece no Brasil, é inútil, além de desumano em relação aos policiais, criticar e procurar controlar a violência policial recorrendo simplesmente a mecanismos de controle formal, sejam eles externos ou internos à organização policial, e a mecanismos de controle informal externo, sem oferecer aos policiais a capacitação profissional necessária para o desempenho das suas funções com um uso mínimo da força física.

Durante o regime autoritário, o uso da violência policial era apoiado ou tolerado, às vezes incondicionalmente, pelos governantes e por boa parte da sociedade. A falta de profissionalismo e/ou o baixo grau de profissionalismo das polícias e dos policiais não eram acidentais, mas sim resultado, intencional ou não, de uma política de segurança pública que não se preocupava em minimizar a violência policial. Desde a transição para a democracia, a sociedade e os governantes deixaram de apoiar ou tolerar o uso da violência policial da mesma maneira como faziam antes. Porém, não conseguiram controlá-lo efetivamente, em parte porque não implementam políticas de segurança pública que visem a aumentar o grau de profissionalismo das polícias e dos policiais, oferecendo aos policiais instrumentos capazes de minimizar a necessidade do uso da força física no desempenho das funções policiais.

A sociedade e os governantes começam agora a aplicar no controle da violência policial uma lição derivada da experiência bem-sucedida de controle da violência política durante a transição para a democracia, que só se tornou possível quando a sociedade e os governantes passaram a oferecer aos partidos e grupos políticos instrumentos e instituições capazes de minimizar a necessidade do uso da força física na resolução de conflitos. A consolidação da democracia passa hoje pelo aperfeiçoamento e pela adaptação desses instrumentos e instituições, seja nas relações entre policiais e cidadãos, seja nas relações entre cidadãos.

## **Bibliografia também consultada**

- Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Direitos Humanos. *Conferência Nacional Segurança, Justiça e Cidadania*. Brasília, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1997.
- Fausto, Bóris. *Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880-1924)*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- Puty, Z. C. B.; Barcellos, C. F. & Daniel, E. *Violência urbana*. Rio de Janeiro, Codecri/Fiat Automóveis, 1982.
- Silva, J. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1990.
- Sociedade e Estado*. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 10(2), 1997.
- Souza, E. R. & Minayo, Maria Cecília de Souza. O impacto da violência social na saúde pública brasileira. In: Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). *Os muitos Brasis: saúde e população na década de 80*. São Paulo/Rio de Janeiro, Hucitec/Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1995.