

# DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY: MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (1989-2007)

JOÃO MARCELO MACIEL DE LIMA<sup>i</sup>

---

**Resumo:** O fim do período de exceção em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 representaram um importante avanço em relação à defesa dos direitos humanos e à normalidade das instituições jurídicas. A redemocratização do Brasil não foi suficiente para que a sociedade e os governos civis controlassem de forma efetiva o uso de força por parte das instituições policiais, nem tampouco conferiu transparência às atividades da segurança pública. Ao contrário, os dados parecem mostrar que o uso ilegal, arbitrário e excessivo da força, sobretudo a força letal, é um dos grandes problemas da segurança no país. Inserido nesse contexto, o presente artigo pretende, a partir de pesquisa documental e dados estatísticos, levantar e analisar os mecanismos consolidados e as novas experiências de responsabilização (*accountability*) da Polícia Militar no Estado de São Paulo entre 1989 e 2007.

Palavras-chave: Violência policial. Mecanismos de Controle. Polícia Militar. Trabalho policial. Avaliação do trabalho policial.

**Abstract:** The end of Military Regime in 1985 and the new Federal Constitution of Brazil in 1988 meant the important break through in relation to protection of Human Rights and routinization of judicial institutions. The Brazil redemocratization nevertheless was not enough to society and civil governments have effective control on use of force by police institutions nor have concealed transparency to the public security activities. To the contrary, data seems to show that the use unlawful, arbitrary and excessive of force, mainly lethal force, is one of the greatest problems of security in the country today. In this context, the present article intends, through documental research and statistical data, to analyze the accountability consolidated strategies and the new experiences on Military Police in São Paulo State between 1989 and 2007.

**Key-words:** Policial violence. Strategies of external control. Military Police. Policial work. Evaluation of policial work.

---

## INTRODUÇÃO

Passados mais de 20 anos da abertura democrática, a violência policial ainda constitui um dos principais obstáculos para a consolidação da democracia. As altas taxas de letalidade<sup>1</sup> em ações policiais têm abalado a credibilidade das instituições de segurança pública e tem sido um verdadeiro

desafio para a elaboração de políticas de combate ao crime e à violência.

Apesar do reconhecimento formal da democracia e da promulgação da chamada Constituição Cidadã de 1988, as instituições de segurança resistiram aos padrões impostos pelo novo regime. A Polícia Civil<sup>2</sup> e a Polícia Militar ficaram relativamente impermeáveis às mudanças, ao controle e à responsabilização exigidos em uma sociedade democrática.

---

<sup>1</sup> A taxa de letalidade representa o número de mortos em confrontos policiais, tanto policiais quanto não policiais. Já o índice de letalidade, de forma sintética, é aferido através da razão entre mortos e feridos nos confrontos policiais (Piquet Carneiro e Oliveira, 2002).

---

<sup>2</sup> Esta pesquisa pretende dar atenção à letalidade da Polícia Militar. Sobre a polícia civil ver Hagen, 2005, Mingardi, 1992 e Zaverucha, 2004.

Durante a Ditadura Militar, a violência policial foi um instrumento de controle político, amplamente tolerado pelo Estado e legitimado por parte importante da população. Se, hoje em dia, o controle político por meio da violência policial diminuiu, a violência policial como tal não foi dissipada e figura agora como forma de controle social e da criminalidade. Essa violência se manifesta de formas diversas: tortura, detenções violentas, mortes sob custódia, uso de força excessiva e letal em operações, controle violento de manifestações públicas, intimidação e vingança (Mesquita Neto, 1999 e Costa, 2004).

As violações ocorrem contra certos grupos: militantes políticos, sindicalistas, minorias étnicas, raciais e sexuais, pobres, moradores de rua e pessoas que vivem em áreas conflituosas. Em geral, quem mais sofre com a violência policial são indivíduos e grupos que já se encontram alijados do poder político e social, sendo em sua maioria jovens das periferias e trabalhadores sem terra. A violência parece ser alimentada por uma política institucional que não combate de forma efetiva as diferentes formas de discriminação que ainda vicejam em nossa sociedade e em nossas instituições públicas<sup>3</sup>.

O quadro das violações é agravado pela profunda desigualdade social e de renda que marca fortemente a sociedade brasileira. Essas características dão razão a Pinheiro (1997), para quem o Brasil vive uma democracia sem cidadania ou à Caldeira (2001), segundo a qual no Brasil há uma forte deslegitimação dos direitos humanos, configurando uma democracia disjuntiva.

O processo contraditório de expansão e desrespeito aos direitos humanos qualifica a democracia brasileira como “disjuntiva”. Se, por um lado, a democracia legitimou um repertório amplo de direitos políticos e sociais, por outro, não assegurou o respeito aos direitos civis, que continuam sendo violados cotidianamente. Um dos aspectos centrais de nossa cidadania disjuntiva é a associação da violência ao desrespeito dos direitos

civis, noção que Caldeira (2001) denomina “corpo incircunscrito”<sup>4</sup>.

O *modus operandi*<sup>5</sup> tradicional da polícia brasileira, que toma como parâmetro a discriminação sócio-racial funda-se na ausência de limites ao uso da força letal. O controle da força é um problema que se vincula aos limites legais do poder do Estado sobre o corpo dos criminosos. No caso da jovem democracia brasileira, não seria o caso de perguntar em que consiste a dificuldade do poder político constituído em submeter instituições policiais aos ditames da lei? Ou, em outra chave, perguntar quais são as razões pelas quais o Estado brasileiro faz uso da violência policial como componente de gestão da criminalidade?

Nesse sentido, as noções de controle governamental (Foucault, 2000) e de *homo sacer* (Agamben, 2002) podem apresentar novas perspectivas em relação à visão tradicional das Ciências Sociais brasileiras segundo a qual o problema da violência policial decorre da permanência do legado autoritário. Na perspectiva teórica indicada, a violência policial, particularmente sobre os criminosos comuns, não é apenas uma forma de exclusão social, mas, sobretudo, um mecanismo de controle populacional. Nesse sentido, não haveria contradição fundamental entre a violência letal, a afirmação dos direitos constitucionais e sua liquidação cotidiana na forma da não proteção legal aos “suspeitos” e condenados pela justiça.

É preciso compreender a ambigüidade das instituições públicas brasileiras que, a despeito de serem regidas pela lei, ultrapassam os limites legais em nome da “defesa da ordem” (Monjardet, 2003). De certa forma, a ação policial traça um círculo entre aqueles indivíduos que merecem ser protegidos pela lei e aqueles que, caracterizados como “delinquentes” ou “bandidos”, ficam numa situação de liminaridade (Kant de Lima, 1989), estrangeiros em seu próprio país. Nesse “lugar”, o criminoso não é constituído como portador de direitos e, portanto, pode ser submetido a mecanismos de controle que já não apontam para uma noção genérica de crime, punição e ressocialização (Garland, 1999).

<sup>3</sup> Pinheiro (1997) e Adorno (2002) debatem a questão da configuração de um marco para as sociedades democráticas, tendo no horizonte o trabalho de Max Weber, os autores afirmam que seria o fracasso do controle legítimo da violência que explicaria a existência da violência endêmica em muitos países na região da América Latina. O fracasso do controle legítimo da violência e a consequente não pacificação do território tem acentuado a descrença nas instituições de justiça e policiamento. Segundo Lopes (2007), aproveitando-se dessa lacuna, as empresas de segurança privada crescem cada vez mais. Houve um crescimento vertiginoso da atividade entre a década de 80 e 90. O crescimento é tão grande que no Sul e no Sudeste o efetivo da polícia privada ultrapassa o da Polícia Civil, Militar e guardas municipais. São Paulo e Rio de Janeiro juntos concentram 39% das empresas que comercializam legalmente serviços policiais e 53% do total de policiais privados.

<sup>4</sup> Essa noção de corpo incircunscrito se explicita nos debates em relação aos limites da ação do Estado sobre o corpo de criminosos e nas práticas dos agentes em que a experiência da violência se manifesta. Nesses casos, os direitos civis são informalmente suspensos e o corpo torna-se objeto de todo tipo de violação, sem que nenhuma regulação legal consiga estabelecer os limites da proteção social e jurídica do corpo do criminoso. Dessa forma, um dos maiores desafios da democracia brasileira reside na necessidade de incorporação de políticas públicas que não violem os corpos de condenados, suspeitos, investigados e detidos nas instituições da justiça criminal.

<sup>5</sup> A violência, como um modo de ação que caracteriza a Polícia Militar, foi bem analisada por Barcellos, 1999, em relação à Ditadura Militar.

Essa discussão ajuda a compreender os dilemas e hesitações em relação à adoção de novas políticas de segurança pública. Há algumas propostas, no Brasil, em relação a um novo modelo de segurança pública<sup>6</sup>, mas a lei e o direito ainda são aplicados pelas instituições da segurança de forma tradicional, reforçando a repressão e a violência exercidas sobre os corpos de suspeitos, presos e condenados. As políticas de segurança pública não são capazes de incorporar plenamente a regra da lei. Elas têm dificuldade de colocar no centro de suas ações o caráter multifacetado e diverso da violência e da criminalidade na alta modernidade. Por essa razão, no Brasil inteiro, há o estímulo ao “combate armado” e “ocasional” da polícia contra o crime organizado e ao criminoso (Soares, 2006).

Luiz Eduardo Soares (2000), por exemplo, afirma que uma nova estratégia de segurança pública deve se fundamentar, de um lado, nas ações preventivas e permanentes e, de outro, na instituição de mecanismos de controle da violência policial. O autor, portanto, pretende indicar que não há contradição entre uma política eficiente no combate ao crime e uma política de redução da letalidade policial. No detalhe, isso significa, entre outras coisas, intervir com medidas policiais imediatas de combate ao tráfico de drogas, ao crime organizado, à atuação de milícias parapoliciais e ao tráfico de armas, ou seja, adotar medidas policiais efetivas, em curto prazo. Mas também a necessidade de articulação com as políticas sociais, que garantam a presença permanente, ou mais duradoura, do Estado dentro de favelas e comunidades pobres, onde o crime organizado cria enormes obstáculos à consecução de políticas públicas (Schimdt, 2002 e Zaluar, 1998). Do ponto de vista teórico, portanto, aponta a necessária complementaridade entre policiamento efetivo e proteção aos direitos humanos.

Os debates sobre reforma nas polícias enfatizaram a necessidade de reformas profundas nas estruturas policiais: mudanças concernentes à centralização, desmilitarização, municipalização ou federalização, ou ainda, fusão da Polícia Militar e da Polícia Civil. Essas reformas visavam um maior controle da polícia, aproximação da polícia com a comunidade e diminuição da criminalidade. Contudo, pesquisas recentes contestam a relação entre redução da criminalidade e mudanças nas

instituições policiais. Além disso, a eficácia de transformações na estrutura policial depende de complexos arranjos políticos e institucionais, bem como dos mecanismos de controle adotados em cada país (Bayley, 2001; Costa, 2004).

Além do mais, qualquer discussão sobre reforma policial deve levar em conta que o sistema de justiça criminal é oneroso, moroso e altamente desarticulado. Sobretudo, a análise das reformas policiais que tiveram lugar nos Estados Unidos revela que houve um aumento expressivo de investimentos na modernização do Estado que acompanhou todo o debate em torno de uma polícia democrática. O vértice do problema, de toda forma, reside na necessidade de fazer com que as polícias, no caso brasileiro, a Polícia Militar, reforçassem a passagem do modelo reativo-repressivo-insular para o modelo proativo-preventivo-contato com a população (Kahn, 2002 e Soares, 2000).

Esses debates são importantes, pois a violência policial enquadra-se numa questão mais ampla que diz respeito ao tipo de polícia que mais se coaduna às regras de uma nova democracia. E o que salta aos olhos da maioria dos analistas (Belli, 2004; Cano, 1997; Costa, 2004; Mesquita Neto, 1999; Paixão e Beato, 1997; Peralva, 2000; Piquet Carneiro e Oliveira, 2002) é a persistência da violência policial. Dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro<sup>7</sup> demonstram que, no período entre 1997 e 2004, as polícias Civil e Militar mataram 5092 pessoas, uma média de 636 pessoas por ano. O Estado do Rio de Janeiro tem uma população estimada em torno de 15 milhões de habitantes. As polícias dos EUA, por exemplo, mataram por ano, em média, 341 pessoas<sup>8</sup>. Os EUA têm uma população estimada em 300 milhões de habitantes.

No Estado de São Paulo, entre 1989 e 2005, o número de mortos em ações envolvendo policiais foi de 11.695<sup>9</sup> tendo seu maior pico no ano de 1992, quando houve o massacre da Casa de Detenção do Carandiru e nos anos 2000, 2003 e 2004. Ou seja, a polícia de São Paulo mata *em média*, por ano, 730 pessoas. A população do Estado de São Paulo é estimada em 40 milhões de habitantes. Esses números, portanto, não apenas indicam que os números da letalidade são extremamente altos

<sup>6</sup> O chamado PAC da Segurança, lançado em 2007, prevê uma articulação entre programas sociais e medidas repressivo-policiais. Mesmo o Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em 2000, caminhava em parte nessa mesma direção, ou seja, compreender a segurança pública como uma complexa articulação entre instituições do Estado, políticas públicas de expansão de direitos, garantias mínimas à população que vive em áreas conflagradas e política criminal efetiva no combate às drogas e armas.

<sup>7</sup> Dados tabulados pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes. São citados aqui apenas os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O recorte se justifica porque o Estado de São Paulo é a abrangência da pesquisa e o Estado do Rio de Janeiro por ter a polícia que mais mata no mundo (Agência Estado, 09/07/2008).

<sup>8</sup> Retirado de reportagem do Jornal Folha de São Paulo, Cotidiano C1 (04/04/2005).

<sup>9</sup> Números levantados a partir de dados da Secretaria de Segurança Pública/SP.

em comparação com outros países como também mostram claramente a persistência dessas violações no contexto da democracia.

Nesses casos, o problema da letalidade está relacionado a diversas situações. Por exemplo, o recurso freqüente à arma de fogo pode significar o desconhecimento de técnicas e estratégias adequadas para a resolução de conflitos que utilizem de armas e procedimentos não-letais ou, o uso mínimo de força. Por outro lado, pode revelar a intenção deliberada de matar o oponente, quando este esteja dominado, não represente ameaça, ou ainda, quando há outros meios de prendê-lo sem que isso acabe com sua vida (Cano, 1997). O documento da ONU<sup>10</sup> que traça diretrizes para o uso de armas de fogo por policiais e funcionários que aplicam a lei estabelece que, sempre que o uso da arma seja inevitável, o policial deve usá-la em gradação com a potencial ameaça que se apresenta, buscando minimizar ao máximo os danos a ele próprio e aos cidadãos.

Há outros fatores sobre a letalidade que devem ser considerados. Por exemplo, a alta taxa de letalidade de não-policiais teria algum efeito sobre a vitimização de policiais? De acordo com Piquet Carneiro e Oliveira (2004), apesar da morte de policiais variar muito nas séries sobre letalidade, ela tende a acompanhar a curva da letalidade de não-policiais. Conforme Cano (2000) e Souza (2004), o combate à criminalidade urbana, no Rio de Janeiro, produz mais mortos de um lado do *front*, ou seja, entre os não-policiais. No entanto, a ética da valentia, o espírito de vingança e o envolvimento com serviços privados de segurança produzem mais mortes de policiais.

A literatura específica sobre polícia no Brasil demonstra que as instituições policiais, em sua maioria, ainda são entendidas como instrumentos de dominação política e controle social de classes consideradas perigosas. Há uma forte tendência em compreender essas instituições em seu aspecto de controle social violento das classes populares, sobretudo nos grandes centros urbanos. Essa percepção encontra ressonância em trabalhos de autores internacionais como Lôic Wacquant (2000) e Zygmunt Bauman (2005). Essa perspectiva de análise, entretanto, não leva em consideração as características intrigantes de uma sociedade que passou por um processo de redemocratização que teve como efeito imediato a incorporação das não elites no jogo político e nas regras legais. Também deixa de refletir sobre as práticas cotidianas das polícias e seus

condicionantes institucionais (cultura policial, estímulos diretos ou indiretos às ações violentas, inexistência de mecanismos de controle, relações de poder dentro das instituições).

Essa perspectiva, por fim, não leva em conta a origem social dos policiais (policiais de baixa patente são arregimentados no seio das classes populares; policiais exercem atividades complementares às suas atividades policiais; policiais de alta patente são arregimentados junto a classes médias; ausência de mobilidade funcional nas forças policiais etc.) e a formação profissional (formal e informal) via academias de polícia ou experiência cotidiana. Esses fatores, evidentemente, interferem sobre as taxas de letalidade em ações policiais, e precisam ser cuidadosamente analisados pelas pesquisas acadêmicas (Cano, 1997; Piquet Carneiro e Oliveira, 2002).

Pinheiro (1991) considera a violência policial também como um recurso utilizado pelas elites dominantes para a manutenção de seu poder. Entretanto, para o autor, o arbítrio policial interage com uma cultura autoritária, o chamado legado autoritário, que marcou e ainda marca profundamente a sociedade brasileira, resultando em um poderoso instrumento de dominação. Essa leitura do legado autoritário conecta-se com a idéia de que um dos limites do processo de democratização do Brasil aponta para a não expansão das garantias e dos direitos das chamadas não-elites.

Outros autores defendem que a persistência da violência policial, por exemplo, estaria ligada, em parte, ao apoio popular dado às ações policiais, demonstrando um padrão cultural de ação disseminado, o qual identifica o exercício da autoridade ao uso da violência. Como o comportamento da polícia parece estar de acordo com os padrões aceitáveis para a maioria, haveria uma relutância em apoiar as tentativas de mudança em direção ao fortalecimento do Estado de Direito e ao respeito dos direitos individuais (Bricenô-Leon, 1999; Caldeira, 2001; Morgado, 2001).

Silva e Gall (1999) ressaltam o papel daquilo que eles denominam "incentivos perversos". As instituições em geral e as polícias em particular desenvolvem mecanismos legais ou costumeiros que premiam comportamentos desviantes em relação ao suposto objetivo fundamental das instituições. Esses mecanismos podem concorrer contra a tentativa de aumentar a adesão dos policiais a padrões de comportamentos aceitáveis do ponto de vista do Estado de Direito. A disparidade entre os salários de um coronel e de um soldado, bem como o número de policiais

<sup>10</sup> Lançado por ocasião do 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delincente. Esse documento tem sido amplamente utilizado nas pesquisas sobre letalidade no Brasil.

aposentados que figuram na folha de pagamento do Estado, seriam exemplos desses incentivos<sup>11</sup>.

A violência policial ainda foi interpretada como sendo o resultado de como nossa democracia se desenvolveu, com avanços e recuos. Os avanços são notáveis: redemocratização do Estado, instituição da regra da lei, regularização do processo judicial, controle sobre o Estado e mesmo controle sobre as ações policiais no que diz respeito ao processo de investigação de crimes violentos cometidos pela Polícia Militar<sup>12</sup>. Em síntese, maior controle social sobre as instituições estatais e maior disseminação das práticas democráticas. As hesitações ficam por conta do baixo apoio institucional dado aos mecanismos de controle da ação da polícia, sobretudo os mecanismos de controle externo (Neme, 1999). Nessa direção é que parecem caminhar as principais contribuições atuais sobre a questão da violência policial.

Sem descartar a importância da análise da polícia como instrumento das elites ou do Estado, na manutenção do *status quo*, é preciso jogar luz sobre os determinantes institucionais que condicionam as situações de risco onde ocorrem ações policiais violentas. Ainda mais, como se trata de uma instituição que se distingue pela aplicação do uso da força (Bittner, 2003) e pela relativa autonomia de seus agentes (Dias Neto, 2000; Monjardet, 2003; Hollanda, 2005; Loche et alli, 1999), o exercício do controle de suas atividades é imprescindível para a realização de seus objetivos em uma democracia.

O uso da força e a autonomia são aspectos distintivos das polícias, em vista disso, muitas vezes, a lei não é respeitada exatamente para que os supostos objetivos da instituição sejam atingidos, uma vez que o trabalho policial comporta grande nível de interpretação e tradução das situações de risco pelos agentes de rua (Monjardet, 2003). Há uma larga margem de ação que dificulta a avaliação do trabalho policial por meio do número de prisões, de julgamentos e de condenações. A mensuração da eficácia do trabalho policial é

complexa. Não há uma forma única e estabelecida de aferir quantos crimes foram evitados devido à ação preventiva e à ação ostensiva da polícia, por exemplo (Muniz, 1999; Hollanda, 2005).

A avaliação periódica, o controle e a responsabilização da polícia, baseados em dados bem estabelecidos de desempenho, são instrumentos intrínsecos de uma cultura democrática. Na democracia, o que está em jogo no debate público é uma cultura de prestação de contas e responsabilização dos agentes estatais (Costa, 2004; Dias Neto, 2000; e Soares, 2006). Essa é a idéia básica da *accountability*<sup>13</sup>, que na definição clássica de O'Donnell (1998) é entendida como:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder de legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Contudo, a efetividade dessas agências depende da articulação em rede das mais altas instâncias constitucionais (tribunais e cortes) e do comprometimento dessas com a responsabilização e prestação de contas das instituições. Em recente artigo, Muniz e Proença Junior (2007) dimensionam o alcance e a potencialidade dos processos de *accountability*. A tendência, dentro das organizações policiais, é ver a *accountability* como uma punição ou algo que restrinja a positiva discricionariedade policial, mas a *accountability*, antes de tudo, é aquilo mesmo que tornou possível a modernização das polícias e se conecta diretamente à melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Ainda mais, permite que se revejam procedimentos e práticas que podem colocar a vida do policial em perigo. Dessa forma, pode servir de instrumento para a minimização de riscos para policiais e não policiais. Comenta Muniz e Proença Jr:

A *accountability* pode ser parte de esforços que buscam rumos para o aprimoramento de práticas, ou para o controle do desempenho de indivíduos e grupos, ou para a aferição de custos diante de benefícios. Pode alimentar a formulação de políticas, "políticas, diretrizes institucionalmente situadas" ou planejamentos, a avaliação da adesão a prioridades, procedimentos e rotinas (MUNIZ: PROENÇA JR, 2007, p. 29).

<sup>11</sup> Da folha orçamentária da Secretaria de Segurança Pública, 2/5 são usados para o pagamento de aposentadorias. Além disso, o Estado mantém, fortalece e equipa as unidades de repressão especializadas responsáveis, em grande parte, pelos excessos da violência policial. Os policiais dessas unidades, inclusive, são considerados heróis e se tornam referência para outros policiais, que almejam fazer parte da "tropa de elite".

<sup>12</sup> Em 1996, por meio da lei 9.299/96, a competência para julgar homicídios dolosos praticados por policiais foi transferida para a justiça comum. A justificativa era de que crimes praticados durante o policiamento nas ruas, em contato com a população civil, deveriam ser julgados em um tribunal comum. Além disso, criticava-se a instituição de um foro privilegiado e corporativo para o julgamento de militares (Neme, 1999).

<sup>13</sup> O'Donnell explorando as idéias de Robert Dahl (1989) sobre poliarquia desmembra o conceito de *accountability* em duas partes: a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A *accountability* vertical trata das eleições como forma de prestação de contas, responsabilização e controle e a *accountability* horizontal trata de agências e instâncias qualificadas para realizar tais ações.

Apesar da inclinação em analisar e, talvez, transplantar modelos de mecanismos de controle para diferentes realidades, esses mecanismos devem servir apenas como parâmetros ilustrativos de que é possível exercer controle e responsabilização. A *accountability* deve ser local e específica, uma vez que cada sociedade conforma o exercício da atividade policial às suas exigências específicas, assim não é possível conceber modelos universais de *accountability* policial fora do contexto que decide sobre seus usos e sua produção (Muniz e Proença Junior, 2007, p.50).

Nesse sentido, a questão da *accountability* surge como ponto focal para a consecução de políticas de controle das instituições do Estado por parte dos cidadãos e de outras esferas democráticas, permitindo que as noções de responsabilidade, transparência e controle façam parte das ações públicas<sup>14</sup>. Práticas de *accountability* também podem ser entendidas como adequação do comportamento dos agentes do Estado ao esperado no exercício democrático e às regras públicas. Nas sociedades democráticas, esse conceito encontra-se fundamentado no modelo de ordem sob a lei. Esse modelo busca equacionar as dificuldades do uso instrumental da força pela polícia na contenção de comportamentos desviantes, por um lado, e, por outro, realizar essa contenção dentro da legalidade e em gradação com a potencial ameaça representada pelo uso arbitrário da força contra grupos sociais e indivíduos (Lopes, 2007; Paixão e Beato, 1997).

Esse controle, de maneira geral, pode ocorrer de duas formas: o controle interno e o controle externo. O controle interno resulta da idéia de que os padrões de conduta de uma profissão devem ser decididos pelos seus agentes. É reconhecido, *a priori*, como o mais apropriado, por ser mais bem informado, por ter a potencialidade de ser mais profundo e por dispor de mecanismos informais de investigação. Pode ser eficiente na apuração de desvios de conduta, mas no que se refere à regulação do uso da força e contenção da violência policial é de pouca utilidade, já que a noção do uso da força não é muito diferente de seus colegas de trabalho (Costa, 2004).

O controle denominado civil ou externo pode ser autônomo e independente ou ligado diretamente a órgãos de governo ou à Secretaria de Segurança Pública. Deve possuir autonomia política e investigativa, e seu trabalho pode desviar críticas infundadas as instituições policiais e referendar a credibilidade nas polícias. Todavia, o controle externo dificilmente terá acesso a todos os

documentos e pode ter sua inspeção inviabilizada pelas corporações policiais (Costa, 2004; Mesquita, 1999).

Mecanismos de controle ou *accountability* foram sendo implantados no Estado de São Paulo entre 1989 e 2007. A despeito da existência da Corregedoria de Polícia Militar a mais tempo, ela exerce importante papel de controle interno, pois investiga crimes militares e apura infrações administrativas, disciplinares e penais, bem como conduz sindicâncias e recebe queixas contra policiais. Quando as denúncias se enquadram no âmbito criminal, elas são encaminhadas para a Justiça Militar Estadual que é um foro especial com competência para processar e julgar policiais militares em crimes militares definidos em lei<sup>15</sup>. Caso o foro especial acate a denúncia, este deve instaurar um Inquérito Policial Militar (IPM).

A Justiça Militar é situacional e pode ser criada mediante proposta do Tribunal de Justiça sendo constituída em primeiro grau pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal de Justiça Militar<sup>16</sup>. No Estado de São Paulo, a Justiça Militar é formada por duas instâncias. A primeira instância é formada por quatro Auditorias Militares, com as mesmas competências e atribuições, e a segunda pelo Tribunal de Justiça Militar. As auditorias são compostas por um juiz civil que preside a auditoria e quatro oficiais da Polícia Militar.

Cada auditoria forma dois conselhos: o Conselho de Justiça Permanente (para julgamento de praças – soldados, cabos, sargentos e subtenentes) e o Conselho Especial de Justiça (para julgamento de oficiais – aspirante a oficial, tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel). Tanto o Conselho Permanente de Justiça quanto o Conselho Especial de Justiça são formados por quatro juizes militares, sorteados entre os oficiais da ativa, e um juiz civil que preside ambos. Os conselhos devem ter um tempo de duração de três meses e são extintos após a conclusão dos trabalhos<sup>17</sup>.

Partindo da análise estrutural da Justiça Militar podemos apontar algumas características de seu funcionamento que, por si só, representam fatores de impunidade. Por exemplo, a independência do processo pode ser prejudicada pela hierarquia nos casos em que o réu é mais antigo ou nos casos de igualdade de postos entre

<sup>14</sup> Segundo Bayley (2001) a distinção entre controle e responsabilização é irrelevante, pois responsabilização (controle institucional) implica controle (sobre os membros).

<sup>15</sup> A Justiça Militar do Estado de São Paulo foi criada em 1936 e instituída em 1937.

<sup>16</sup> Nos Estados em que o efetivo da Polícia Militar for superior a vinte mil integrantes. Constituição Federal, art. 125, § 3º.

<sup>17</sup> Os possíveis recursos são julgados pelo Tribunal de Justiça Militar, composto por sete membros (quatro coronéis da ativa da Polícia Militar e três civis) divididos em duas câmaras.

aqueles que julgam e o réu. Outro exemplo, é que a maioria dos juizes militares não são necessariamente bacharéis em direito. Essa ausência de formação pode prejudicar e tornar questionável as decisões tomadas no processo judicial. Se nos casos de crimes tipicamente militares a hierarquia e a disciplina podem fundamentar a atuação desses juizes, nos casos de crimes militares cometidos contra civis durante policiamento não há critério que justifique sua competência. Além disso, a ampla competência da Justiça sobre o crime militar, que compreendia crimes tipicamente militares e crimes praticados contra civis, vinculava a instituição à ditadura constituindo uma instância privilegiada de julgamento que contrariava o princípio da isonomia e os ditames democráticos (Neme, 1999).

Outro obstáculo à eficácia da Justiça Militar é a lentidão dos julgamentos e o acúmulo de processos, pois muitos crimes acabam prescrevendo. Nos anos em que a violência policial atingiu números altos como em 1991 (1.086 civis mortos) o número de processos julgados diminuiu. A fiscalização dos Inquéritos Policiais Militares fica à cargo do Ministério Público, mas sua estrutura precária e sua ligação venal com as instituições policiais prejudicam o funcionamento da Justiça (Neme, 1999).

Dados recentes demonstram que a Justiça Militar tem sido eficiente quando se trata de punir policiais de baixa patente ou nos casos em que sejam julgados crimes tipicamente militares. Quando se trata de crimes contra a vida envolvendo a população civil<sup>18</sup>, esses tribunais têm se mostrado reticentes. Matéria do Jornal *Folha de São Paulo* (20/04/2007) "*Corregedoria pune menos os coronéis*" aponta que das denúncias recebidas pela Ouvidoria, entre 1998 e 2006, e encaminhadas para a Corregedoria da Polícia Militar somente 0,70% dos coronéis foram punidos contrastando claramente

Oficiais superiores	Denunciados na Ouvidoria	Policiais Punidos	Percentual de Punições
Coronel	425	3	0,7
Tenente Coronel	208	9	4,33
Major	404	14	3,46

Oficiais intermediários	Denunciados na Ouvidoria	Policiais Punidos	Percentual de Punições
Capitão	1.264	40	3,16
Tenente	1.664	220	13,22
Aspirante	47	21	44,68

Praças	Denunciados na Ouvidoria	Policiais Punidos	Percentual de Punições
Subtenente	88	10	11,36
Sargento	2.521	551	21,86
Cabo	1.471	486	33,04
Soldado	6.618	2.733	41,30

Tabela 1 Número de Oficiais e praças denunciados e, percentual de punições, 1999-2006. Fonte: Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo (2007).

<sup>18</sup> Em 1996, por meio da Lei Federal 9.299/96, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a competência para processar e julgar

com os índices de praças punidos.

Também há uma tipificação de crime no inquérito que desvia do julgamento pelo Judiciário os crimes de homicídio praticados por policiais durante o policiamento civil ostensivo, é a figura jurídica "inventada" pela autoridade policial de "resistência seguida de morte". Isso acontece porque os casos tipificados como "resistência seguida de morte" conferem, desde o início do inquérito, excludente de ilicitude ao policial, e as provas são coletadas de modo a corroborar a tese<sup>19</sup>.

Dessa forma, o inquérito é distribuído para as varas comuns e não para a Vara do Júri, uma vez que o caso não foi configurado como crime doloso contra a vida. É como se apenas a atitude da vítima fosse apurada e não todos os fatos envolvidos na ocorrência. Por exemplo, o indivíduo está roubando e é surpreendido pelo policial, ao receber voz de prisão, oferece resistência e é morto pelo policial. Neste caso, há três figuras penais distintas: o roubo praticado pelo indivíduo, o crime de resistência e o homicídio praticado pelo policial. Pela jurisprudência, todos os crimes deveriam ser investigados e apurados e a coleta de provas deveria versar sobre os três delitos. A ação legítima do policial, se fosse o caso, deveria ser confirmada com provas dos três delitos e provas de que o uso da força pelo policial foi condizente com a ação delituosa e a resistência.

A partir dessas características da Justiça Militar é que se tem questionado sua credibilidade como instância de controle da atividade policial. Se, por um lado, a Corregedoria e a Justiça Militar têm sido duras na apuração de desvios de conduta tipicamente militares, por outro lado, deixa a desejar no que tange à punição dos crimes praticados durante o policiamento ostensivo nas ruas. A constituição de um foro privilegiado e o grande número de absolvições de oficiais de alta patente demonstra a o corporativismo arraigado da instituição e a inadequação ao contexto democrático (Neme, 1999).

Além da Corregedoria, em 1993, foi criado o PROAR<sup>20</sup> (Programa de Assistência, Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar), que tinha como função afastar policiais e dar apoio psicológico aos policiais que se envolvessem em ocorrências de alto risco (circunstâncias de grande stress, eventos trágicos, tiroteios e mortes). As ocorrências de alto risco são definidas como circunstâncias de grande stress e perigo ou situações

policiais militares que cometam crime doloso contra civis foi transferida para a Justiça Comum.

<sup>19</sup> As provas são coletadas por policiais da Corregedoria.

<sup>20</sup> Atualmente denominado PAAPM (Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar)

de gerenciamento de crise, nas quais as capacidades de decisão e discernimento, bem como capacidades físicas do agente policial sejam afetadas. O programa também abrange policiais que se envolvem em situações de risco em suas horas de folga e policiais que apresentem alteração comportamental e emocional, independente do prévio envolvimento em ocorrência.

Os objetivos gerais do programa são o restabelecimento do equilíbrio emocional do policial militar, a readequação da atitude do policial frente às exigências dos novos conceitos de polícia comunitária, a busca da valorização da vida humana, a não-banalização do evento morte e a promoção da integração do policial militar com a sociedade. Também pretende reforçar as noções de hierarquia e disciplina através do fortalecimento das normas e das leis que regem a atividade policial.

O policial submetido ao programa de aprimoramento profissional/desenvolvimento psico-emocional tem um total de 86 horas de aula com as seguintes matérias: 1. Direitos e vantagens dos servidores militares (4 horas); 2. Teosofia (4 horas); 3. Doutrina de Polícia Comunitária (2 horas); 4. Cuidados alimentares e nutrição (6 horas); 5. Elementos de psicologia (14 horas); 6. Educação Física (14 horas); 7. Psicologia aplicada (33 horas); 8. Noções sobre prevenção e tratamento de dependências (06 horas); 9. Educação institucional (3 horas). Ainda existem outras 16 horas destinadas a palestras, avaliação e administração escolar. O programa tem 17 dias letivos, aceita 40 policiais militares por turma e tem um custo total de R\$ 4.112,00 e um custo médio por aluno de R\$ 105,45; envolve um instrutor e treze auxiliares de instrução<sup>21</sup>.

Esse programa, anteriormente chamado de PROAR<sup>22</sup>, foi desenvolvido após a morte dos 111 detentos da Casa de detenção do Carandiru e implantado em 1995, e não deve ser concebido apenas como forma de recuperar policiais que se envolveram em circunstâncias de *stress*, mas também como uma forma de controle da violência policial. De acordo com Piquet Carneiro e Oliveira (2002), até 1999 o programa havia atendido 2884 policiais militares, sendo que a maioria dos atendidos eram agentes de ponta, ou seja, policiais de baixa patente que estão diariamente nas ruas. Nos anos de 1997 e 1998 foram incluídos no programa casos de insubordinação e ocorrências com lesão corporal, além de ocorrências com disparo de arma de fogo, aumentando consideravelmente o número de PMs no programa, conforme a tabela abaixo:

Natureza da ocorrência	Nº.	%
Distúrbios emocionais	4	0,1
Disparo de armas de fogo	256	8,9
Lesões corporais	890	30,9
Resistência à prisão seguida de morte	1734	60,1
<b>Total</b>	<b>2884</b>	<b>100,0</b>

Tabela 2 Natureza da ocorrência até 1999. Reproduzido do trabalho de Piquet Carneiro e Oliveira (2002). Fonte: Secretaria de Segurança Pública, SP.

A tabela demonstra que a principal causa pela qual os policiais são enviados ao programa é a resistência a prisão seguida de morte, em segundo lugar figuram as lesões corporais, em terceiro o disparo de armas de fogo e, por último, os distúrbios emocionais. De acordo com Neme (1999), o programa foi recebido com fortes ressalvas dentro da corporação militar paulista, tanto é que alguns deputados incluíram sua extinção em seus programas para as eleições de 1998. A maioria das críticas tinha como alvo as dificuldades impostas pelo programa às ocupações privadas de segurança dos policiais, o chamado "bico" que é proibido por lei. Em razão do programa alguns policiais fariam "corpo mole" para atender ocorrências e não se sentiriam "à vontade" para trabalhar. O argumento de que o programa inibiria a ação policial não se sustenta à medida que anos de 1997 e 1998 a atuação policial aumentou em número de prisões em flagrante, armas apreendidas e buscas. A rejeição do programa seria antes reflexo da cultura organizacional enraizada que resistiria à limitação do uso da força em seu trabalho diário.

Mecanismos de controle externo são mais recentes e podemos indicar algumas experiências nessa direção. Por exemplo, em 1995, foi criada a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, que pode ser considerada a primeira experiência de controle externo da polícia. A finalidade da Ouvidoria é receber denúncias e reclamações da população sobre abusos e violências cometidas por policiais. Também recebe sugestões populares sobre a melhoria da qualidade dos serviços policiais, bem como é um canal aberto para queixas de policiais contra seus colegas de trabalho. A Ouvidoria tem importante papel na produção de informações alternativas ao sistema oficial da Secretaria de Segurança Pública. Disponibiliza estatísticas sobre a conduta dos agentes do Estado e propõe medidas de controle e redução da violência policial.

<sup>21</sup> Números de 2002.

<sup>22</sup> Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de alto Risco.

A Ouvidoria conta, para realização de suas atividades<sup>23</sup>, com autonomia financeira e administrativa, não estando subordinada à Secretaria de Segurança Pública, polícias ou qualquer órgão do governo. É composta por um conselho consultivo, um grupo de apoio técnico e um grupo de apoio administrativo. O conselho consultivo é composto pelo Ouvidor e mais onze membros nomeados pelo Secretário de Segurança Pública, entre nomes indicados pelo ouvidor. O Grupo de apoio técnico recebe as denúncias, acompanha os casos prioritários, organiza atividades como seminários e palestras sobre direitos humanos e elabora os relatórios e documentos da entidade.

Finalmente, o grupo de apoio administrativo recebe as denúncias e sugestões da população à Ouvidoria. A ouvidoria ainda conta com a acessória de um de um coronel e de um delegado da classe especial, respectivamente.

Para a escolha do ouvidor, uma lista triplíce é elaborada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana, composta majoritariamente por integrantes da sociedade civil, que é enviada ao governador. O ouvidor não deve exercer nenhum cargo eletivo ou deliberativo, público ou privado, e nem ter vínculo com a polícia Militar ou Civil.

Apesar do trabalho da Ouvidoria, pela sua característica de ação junto à população, legitimar a ação da polícia, o trabalho do órgão não é bem visto pelas polícias Civil e Militar. Os policiais fazem críticas frequentes ao trabalho da Ouvidoria afirmando que as denúncias contra a polícia são infundadas ou que denúncias de má qualidade no atendimento ao cidadão, como não estão no âmbito de trabalho criminal, não deveriam ser levadas a sério. A visão da corporação, no caso da polícia civil, é a de que se deve afastar os maus policiais do meio da polícia, pois são a minoria. Com certeza, a relação entre as polícias e a Ouvidoria é de permanente conflito, haja vista que a polícia não tem uma tradição de receber críticas sérias e elaboradas ao seu trabalho (Cunha, 2000).

Muitas das propostas de mudança sugeridas pela Ouvidoria foram incorporadas às políticas de Segurança Pública de São Paulo e da União. Por exemplo, o fortalecimento da Corregedoria da Polícia Civil de São Paulo através da extensão de sua atuação por todo o Estado, não somente na capital, a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública com o intuito de unificar as políticas e informações sobre a segurança pública no país.

Quanto ao controle da força, foi sugerida pela Ouvidoria e introduzida pela Polícia Civil a mudança na silhueta de tiro, a qual dava um

maior número de pontos para os acertos em áreas letais (cabeça, peito) e que foi revertida para uma silhueta que prioriza acertos em áreas não letais, visando a estabilização e imobilização do alvo, não sua morte. Além disso, por sugestão da Ouvidoria foi instituída, de forma permanente, a disciplina de direitos humanos na Academia da Polícia Civil de São Paulo.

A Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, por meio de portaria, criou a *Comissão Especial para a Redução da Letalidade em ações envolvendo policiais*, cujo objetivo era indicar propostas para o aperfeiçoamento do controle e do acompanhamento da violência policial e para a redução das mortes em ações<sup>24</sup>. O que motivou a criação da Comissão foi o resultado da pesquisa da Ouvidoria sobre o Uso da Força Letal em Ações Policiais, realizado em 1999. A pesquisa demonstrou que as maiores vítimas do uso da força letal por policiais eram jovens brancos na faixa etária de 18 a 25 anos, que nestes cenários havia grande presença de armas de fogo: entre o universo de armas recolhidas 67% eram de policiais (463) e 33% de civis (233) sendo que dessas armas 18% (126) foram periciadas. Os laudos necropsíacos mostraram que 51% das vítimas haviam sido alvejadas pelas costas, 31% tinham perfurações na cabeça e 19% das vítimas tinham recebido tiros apenas nas costas. O dado mais alarmante é que em 95% das vítimas, os tiros atingiram regiões letais, sendo que a maioria das vítimas civis morreu em hospitais. Esses dados reforçaram os indícios de execuções sumárias por parte da polícia.

A pesquisa ainda demonstrou a dificuldade na coleta de dados sobre as ocorrências policiais que envolviam morte (processos de investigação, laudos periciais etc.) e o problema do chamado bico (ocupação privada de segurança): entre as 664 pessoas mortas em ações policiais 440 (66,26%) foram por policiais em serviço e, 224 (33,74%) por policiais em horário de folga. A maioria das mortes de não-policiais ocorre durante atividade pública de policiamento enquanto que entre os policiais as mortes tendem a ocorrer em horário de folga. Diante de tal quadro, o objetivo da Comissão era elaborar propostas para a redução da letalidade em ações policiais, identificar fatores que aumentam o risco nas ações policiais, identificar fatores que poderiam contribuir para a impunidade e elaborar planos de ação para a redução dos riscos. A

<sup>24</sup> Em 2000, foi realizada pesquisa pela Ouvidoria sobre uso de força letal pela polícia. Esta pesquisa indica que o uso da força pelos policiais não condiz com as diretrizes da ONU, segundo o documento: Princípios básicos sobre a utilização de força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, adotado em setembro de 1990, por ocasião do 8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente.

<sup>23</sup> As atribuições da Ouvidoria estão definidas pelo art. 2º da lei 826/97.

Comissão fazia o registro e o acompanhamento das ações policiais que envolvessem morte, tanto de policiais como de não policiais, enviando trimestralmente ao secretário de segurança pública relatórios sobre o acompanhamento dos casos, avaliando e sugerindo estratégias para a resolução do problema da letalidade<sup>25</sup>.

Além da redução da letalidade, a Comissão também estudava formas de definir uma regulamentação clara para o uso da força pela polícia, considerado pela literatura estrangeira especializada como o principal meio de ação, nos moldes de um estado democrático. Isso significava que o policial deveria dispor de um rol de intervenções não letais, sendo o disparo de arma de fogo o último recurso a ser utilizado, o chamado *continuum of force*: gradação do uso de armas não letais até a força letal (armas de impacto, bastões e lanternas, armas químicas, *sprays* de pimenta, armas elétricas, armas lançadoras de diferentes projetéis não letais, uso de cães etc.). Ou seja, esses procedimentos reforçam que a atuação das agências policiais deveria priorizar a vida, afinadas com o respeito aos direitos humanos.

O Policiamento Comunitário também é uma importante forma de controle, responsabilização e transparência das organizações policiais. A polícia comunitária nos dizeres de Skolnick & Bayley (2002) fortaleceria a participação da população na gestão da prevenção do crime, em contrapartida, intensificaria a motivação e a moral dos policiais. Isso é importante na medida em que, no contexto democrático, a polícia não deve e não pode ser a única responsável pela segurança dos cidadãos. Esclarece Skolnick & Bayley (2002):

A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue agir sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bem adequada, o público deve ser visto como "co-produtor" da segurança e da ordem, juntamente com a polícia (SKOLNICK & BAYLEY, 2002, p. 18).

Nesta esteira, o policiamento comunitário foi um contraponto ao *professional model*, que tinha

por objetivo afastar a corrupção e melhorar a qualidade do serviço policial, através de eficiência administrativa, centralização dos sistemas, neutralização de influências externas, delimitação da função policial e aprimoramento dos métodos de seleção, treinamento, avaliação e punição de policiais. Pautado na idéia de que o exercício policial profissional não comportava autonomia e discricionariedade e, ainda mais, de que o cidadão não deveria influir nas funções policiais, o *professional model* afirmava que as participações civis na elaboração de políticas de segurança eram vistas como ineficientes, arbitrárias e afeitas à corrupção. O fato é que todas as mudanças propostas pelo modelo profissional serviram, na verdade, para criar uma lacuna entre a polícia e o público e impediram que influências externas e, inclusive do sistema democrático, permeassem as instituições (Skolnick & Bayley, 2002; Dias Neto, 2000).

As principais características do policiamento comunitário são as seguintes: 1. Organizar a prevenção do crime tendo como base na comunidade (focado na relação entre a polícia e a comunidade, na busca por soluções discutidas e compartilhadas); 2. Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais (concebe uma ênfase maior nas atividades que buscam prevenção, procurando assim uma polícia menos reativa e mais pro-ativa); 3. Aumentar a responsabilização das comunidades locais (conceber a comunidade como parceira na identificação e prevenção de crimes); 4. Descentralizar o comando (busca fazer com que haja uma menor distância organizacional entre o comando e os executores cotidianos de políticas públicas, bem como uma maior interação do policial com os problemas da comunidade) (Skolnick & Bayley, 2002, p. 19).

No estado de São Paulo, o policiamento comunitário, como filosofia de ação, foi implantado em 1997 tendo como proposta a melhoria dos serviços policiais e da qualidade de vida dos cidadãos. O esforço para a mudança foi orientado pelo trabalho *Community Policing: How to get started* de Trojanowicz e Bucqueroux (1998), primeiramente traduzido pela Polícia Militar do Rio de Janeiro e, posteriormente, adotado como modelo teórico do policiamento comunitário no Brasil<sup>26</sup>.

A experiência se iniciou com a instituição de uma Comissão que teria o objetivo de elaborar o projeto do novo policiamento. Após a instalação da

<sup>25</sup> A partir do estudo da comissão em 2001, algumas recomendações e propostas foram apresentadas para a redução real da letalidade nas ações da polícia: 1. Integração dos casos de homicídio com o resgate do Corpo de Bombeiros; 2. Controle da segunda arma dos policiais; 3. Extensão do PROAR para a Polícia Civil; 4. Sempre que houver morte nas ações a Corregedoria da Polícia Civil deve notificar imediatamente a Comissão; 5. Monitoramento permanente dos casos que envolvam morte ou uso de arma de fogo pela polícia; 6. O cumprimento integral da resolução SSP-382 de 01/09/99, sobre atendimento em locais de crimes.

<sup>26</sup> O policiamento comunitário, antes de ser adotado no estado de São Paulo, foi implantado em cidades menores, como Ribeirão Preto, e bairros da cidade de São Paulo. Segundo relata Mesquita Neto (1999b), houveram propostas anteriores como o Projeto Polícia comunitária e uma seção no Plano estratégico da Polícia Militar 1996-1999 que se concentrava sobre o relacionamento polícia-cidadão.

comissão, em 1998, foram produzidos dois documentos. Um deles direcionado aos candidatos ao governo do Estado e outro com o programa de implantação do Policiamento Comunitário. A comissão era presidida pelo comandante do policiamento metropolitano da Polícia Militar e era aberta a participação de representantes da sociedade civil e representantes de órgãos públicos interessados na temática. (Mesquita Neto, 1999b).

A Polícia Militar estudava e tentava implantar o policiamento comunitário desde 1992. O que animava essa nova proposta de trabalho era que, em 1998, a comunidade participava ativamente através de diversas organizações<sup>27</sup>. Os resultados das discussões realizadas em 1992 foram considerados, pois estavam sintetizados em documentos e serviram de ponto de partida e subsídio para a implementação do projeto no Estado. A partir de dezembro de 1997, a filosofia de policiamento comunitário foi oficialmente adotada pelo governo do estado de São Paulo. A adoção do policiamento comunitário implicava mudanças no modo de avaliação do trabalho policial. Se, antes, era avaliado através de registros oficiais de criminalidade violenta e prisão de criminosos, agora, deveriam ser avaliados pela satisfação da comunidade com a qualidade do serviço prestado (pesquisas de opinião pública, registros de queixas contra a polícia, registros administrativos e de punição contra policiais etc.), além de taxas de criminalidade, em crimes cuja prevenção é considerada essencial para a comunidade. (Mesquita Neto, 1999b).

A opacidade das ações policiais também teria de ser derrubada, já que as estratégias de policiamento seriam discutidas com a comunidade. A participação de especialistas, policiais, de organizações não governamentais, da sociedade civil

e da imprensa traria transparência na avaliação e no monitoramento para o público. Os resultados e os efeitos do trabalho policial deveriam ser traduzidos em relatórios periódicos para o *briefing* das ações e mudanças de foco, se necessário. É preciso levar em consideração a questão da superposição de interesses, como no caso em que as demandas identificadas entre polícia e comunidade convergem na verdade para as necessidades policiais, pois em algumas comunidades o domínio das relações é exercido pela polícia. As demandas policiais podem identificar-se com a comunidade, mas não necessariamente. A supervisão permanente dos trabalhos e das tentativas de mudança é o pilar integrador das diretrizes do policiamento comunitário. É na constante mobilização da comunidade, através de um papel ativo de participação, e no envolvimento dos agentes de ponta da polícia que reside o sucesso da filosofia de policiamento comunitário (Mesquita Neto, 1999b).

Todavia, apesar do enorme esforço em direção a uma polícia democrática, a implantação do Policiamento Comunitário em São Paulo não foi apoiada de forma consistente por parte do governo, da sociedade e mesmo por setores da polícia. Isso, em parte, deveu-se ao desconhecimento das características do Policiamento Comunitário e ao entendimento de que esse tipo de policiamento representaria o decréscimo do potencial repressivo e o favorecimento ou tratamento especial de setores da comunidade que colaboram com a polícia. Nesta perspectiva, houve resistência a mudanças dentro da instituição, falta de apoio logístico e o embate com uma cultura policial que acredita que a polícia é quem sabe o melhor no provimento da segurança. Outros fatores também concorreram para o descrédito do programa como, por exemplo, a resistência dos policiais em serem alocados para novas funções, a pressa na implantação do Policiamento Comunitário, em grande parte devido à crise institucional deflagrada pelo episódio da Favela Naval em Diadema (1997)<sup>28</sup>, as diversas situações e particularidades de cada comunidade, a falta de consenso sobre as necessidades reais de cada localidade e, principalmente, a não participação dos agentes de ponta nos debates. Mesmo assim, na visão dos coronéis que trabalharam e trabalham na implantação e consolidação do policiamento

<sup>27</sup> Associação Comercial do Brás, Associação dos Policiais Militares Evangélicos, Associação Paulista do Ministério Público, Associação de Segurança do Cidadão, Câmara Municipal de São Paulo, Centro de Defesa dos Direitos Humanos do Campo Limpo, Comissão Justiça e Paz-SP, Conselho Comunitário do Butantã, Conselho Comunitário da Freguesia do Ó, Conselho Comunitário da Santa Cecília, Conselho Estadual da Condição Feminina, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho Estadual do Idoso, Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, Conselho Geral da Comunidade da Polícia Militar, Conselho dos Pastores do Estado de São Paulo, Consulado dos Estados Unidos, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Grande Loja Maçônica-SP, Grande Oriente Paulista, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, Instituto São Paulo Contra a Violência, Instituto Estratégia e Política, Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, Ordem dos Advogados do Brasil-SP, Comissão de Direitos Humanos, Prefeitura de São Paulo, Secretaria das Administrações Regionais, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Centro Integrado de Cidadania, Secretaria da Segurança Pública, Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, Secretaria da Segurança Pública, Polícia Civil, Rotary Clube Vila Galvão, Sociedade Amigos do Belém, Sociedade Amigos da Cidade Ademar, Movimento Paz e Justiça.

<sup>28</sup> No dia 7 de março de 1997 - na favela Naval em Diadema, município da Grande São Paulo - três homens que estavam em um carro foram abordados e espancados por policiais militares. Um cinegrafista amador filma as cenas que são veiculadas no Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão. A filmagem ainda revela a agressão a mais treze pessoas. Esse episódio culminou com a morte de Mário Josino com um tiro nas costas disparado pelo policial Lourenço Gandra, mais conhecido como "Rambo".

comunitário, a perspectiva de uma polícia mais conectada às necessidades da comunidade permanece como meta de excelência da instituição Polícia Militar do estado de São Paulo (Mesquita Neto, 1999b e 2004).

Este artigo não pretende esgotar todos os mecanismos de controle da Polícia Militar no Estado de São Paulo, mas sim esboçar as principais iniciativas, seus pontos fortes e fracos, bem como a interação desses mecanismos com a instituição policial militar. Sendo assim, não foi citado o importante papel da imprensa como agente de controle externo da atividade policial, realizando denúncias, dedicando reportagens e oferecendo dados que não estão disponíveis ao grande público<sup>29</sup>. Através dessas análises foi possível indicar que mesmo após as diversas iniciativas de controle sobre a atividade policial, as demandas por reformas e mudanças nas instituições rumo a uma maior transparência, controle e responsabilização são, geralmente, fruto de crises agudas da instituição policial. Não são, portanto, resultado de reflexões mais profundas sobre o aparato policial.

O fato é que as polícias têm crescido de forma significativa em efetivo, recursos, custos e potencial de intervenção nas sociedades democráticas. Se a democracia não pode abrir mão de suas polícias, o certo então é a expansão dos mecanismos de controle sobre a ação dos policiais e a implantação de estratégias de policiamento democrático. Nesse contexto, numa sociedade pautada pelo Estado de Direito, a efetividade do monopólio da violência e o controle do uso força por parte das polícias são componentes fundamentais para o bom desenho de políticas públicas em segurança. No entanto, os limites legítimos para a aplicação da força legal estão sendo cotidianamente ultrapassados e isso não é apenas uma questão de políticas públicas, mas também um problema sociológico que merece investigação e reflexão. Nesse sentido, a questão fundamental diz respeito a como equacionar o uso da força dentro do princípio da legalidade, considerando as características do Estado, da Polícia Militar e da sociedade brasileira. Principalmente, os mecanismos de controle externo podem contribuir para o controle das ações policiais, para a redução da letalidade nessas ações e, no limite, para a ampliação das garantias constitucionais aos assim chamados delinquentes.

<sup>29</sup> Esta prerrogativa da Imprensa foi bem analisada, recentemente, por Thais Battibugli (2006) e pelo Projeto do NEV/USP "A crise da Segurança Pública no estado de São Paulo. Segundo matérias publicadas pela Folha de São Paulo (1999-2002).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. *Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea*. In: MICELI, S. (org). O que ler na Ciência Social Brasileira – Volume IV. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Ed. UFMG, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005.
- BARCELLOS, Caco. *Rota 66: a história da polícia que mata*. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- BATTIBUGLI, Thais. *Democracia e segurança Pública em São Paulo (1946-1964)*. Tese de Doutorado (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001.
- BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp, 2003.
- BRICENÕ-LEON, Roberto; PIQUET CARNEIRO, Leandro; CRUZ, J.M. *O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (orgs). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.119-127.
- CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Editora 34. 2001.
- CANO, Ignácio. *Letalidade da Ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Uso da força e limite legal*. In: Seminário Internacional Polícia e Sociedade democrática: desafios para o séc. XXI. Porto Alegre. Anais. Porto Alegre, CORAG, 2000. p. 123-135.
- COSTA, Artur Trindade Maranhão. *Entre a Lei e a Ordem: a violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV. 2004.

CUNHA, Luciana Gross. *Ouvidoria de Polícia em São Paulo*. In: SADEK, M. T. (org). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000.

DAHL, Robert. *La Poliarquia*. Barcelona: Paidós, 1989.

DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins fontes, 2000.

GARLAND, David. *As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico*. Revista de Sociologia e Política n° 13, nov. 1999. p. 59-80.

HAGEN, Acácia Maria Maduro. *O trabalho policial: estudo da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

HOLLANDA, Cristina Buarque. *Polícia e direitos humanos: a política de segurança pública no primeiro Governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

KAHN, Túlio. *Nova e Velha Polícia: Polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. *Cultura Jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 10, n. 4, junho, 1989. p. 65-84.

LOCHE, Adriana et ali. *Sociologia jurídica. Estudos de sociologia, direito e sociedade*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

LOPES, Cláudio. *Como se vigia os vigilantes: O controle da Polícia Federal sobre a segurança privada*. Campinas, 2007. Dissertação (mestrado em política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

MESQUITA NETO, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*. In: PANDOLFI et ali. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. *Policiamento Comunitário: a experiência de São Paulo*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, n. 25, p. 281-292, São Paulo, 1999b.

\_\_\_\_\_. *Policiamento Comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar*. São Paulo em Perspectiva, 18(1): 103-110, 2004.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, Gansos e Trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MORGADO, M. A. *Aprovação popular da violência policial: um desafio político-pedagógico para o movimento de direitos humanos*. In: XXIV Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), 2001, Caxambu, MG. Anais 2001 da ANPEd. Caxambu, MG : ANPEd, 2001. p. 01-20.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, E. *Uso da força e ostensividade na ação policial*. Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE, p. 22 - 26, 20 abr. 1999.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira ; PROENÇA JUNIOR, Domício. *De La Accountability Selectiva a La Plena Responsabilidad Policial*. In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco. (Org.). *Polícia, Estado y Sociedad: Prácticas y Saberes Latinoamericanos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 21-74.

NEME, Cristina. *A instituição militar na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do estado de São Paulo*. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Revista Lua Nova, n. 44, 1998.

PAIXÃO, Antônio; BEATO, Cláudio. *Crimes, vítimas e policiais*. In: tempo Social, 9 (1):23-48, maio,1997.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; IZUMINO, Eduardo; FERNANDES, Maria Cristina. *Violência Fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89)*. In: Revista da USP, (9):92-112, mar/abril/maio, 1991.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias*. Tempo Social;

Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 9(1): 43-52, maio de 1997.

PIQUET CARNEIRO, L. e OLIVEIRA, E. *Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa*. In: ZAVERUCHA J. e BARROS M. Políticas de Segurança Pública: Dimensão da Formação e Impactos Sociais. Recife, Massangana. 2002.

SILVA, Jorge; GALL, Norman. *Incentivos perversos e segurança pública*. São Paulo: Braudel Papers, 1999.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo. *Série Polícia e Sociedade*; n°. 6. São Paulo: Edusp, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Segurança Pública: presente e futuro*. Revista Estudos Avançados. 20 (56): 91-106, 2006.

SCHMIDT, Ana Sofia. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública. In: *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002.

SOUZA, Luís Antônio F. *Segurança Pública, Polícia e violência policial: perspectivas diante do endurecimento penal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, v. 51, p. 253-288, 2004.

TROJANOWICZ, R. y B. BUCQUEROUX. *Community Policing. How to Get Started*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Company, 1998.

WACQUANT, L. *As prisões da Miséria*. Oeiras: Celta. 2000.

WEBER, M. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1984.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lílian M. (org). *História da vida privada no Brasil*. vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

---

<sup>i</sup> Graduado em Ciências Sociais pela UNESP/Universidade Estadual Paulista – Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Filosofia e Ciências/campus de Marília.