



ATIVIDADE POLICIAL E SELETIVIDADE PUNITIVA NO ESTADO CONSTITUCIONAL

*Fábio Wellington Ataíde Alves**

*Gabriel Bulhões Nóbrega Dias***

A atividade policial é uma das práticas mais polêmicas da atual conjuntura democrática, bem como uma das mais suntuosas máquinas de produção da violência no contexto da conflituosidade. Seu desenrolar é um dos desafios mais difíceis para o Estado Constitucional, uma vez que a instituição policial, desde suas origens, exerce, paradoxalmente, funções e métodos antidemocráticos no âmbito do Estado de Direito.

Nesse mesmo sentido, pode-se afirmar que a força policial é a que mais se faz sentir, institucionalmente, sobre a seara dos direitos fundamentais dos cidadãos, notadamente dos menos abastados. Nesse prisma, não se pode olvidar que os métodos nada democráticos dos milicianos durante batidas policiais ou patrulhas rotineiras nas periferias de todo Brasil apenas revelam aspectos do modelo de política de segurança essencialmente identificado pela proteção do patrimônio e atuação seletiva contra marginalizados.

Essa política de segurança funda-se no direito à segurança, constitucionalmente regulador da segurança pública como um dever do Estado e direito de todos, a ser exercido, nos termos do art. 144/CF, “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Está aparente a escolha constitucional por uma política de segurança vaga, sem limites à atuação policial contra os marginalizados (ordem pública) e, o que é pior, em benefício das classes mais abastadas (patrimônio).

Leonardo Oliveira aborda a questão da performance tradicional da polícia brasileira. Neste sentido, destaca que “em relação às classes populares ela age muitas vezes com desenvolta brutalidade, apesar do arcabouço legal de inspiração liberal sob que supostamente vivemos”. E, por isso, “quem, no Brasil, quiser conhecer de fato as

* Juiz de Direito e Professor de Direito Penal/UFRN. Coordenador do Programa de Educação Popular em Direitos Humanos Lições de Cidadania – núcleo penitenciário.

** Graduando do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Ex-membro do Programa de Educação Popular em Direitos Humanos Lições de Cidadania em Ambientes de Privação de Liberdade. Representante do Instituto Brasileiro de Direito e Política de Segurança Pública – IDESP. Brasil no estado do Rio Grande do Norte. Pesquisador do Programa de Iniciação Científica da Escola de Direito GV (FGV) - São Paulo. Membro da Comissão Técnica da Frente Universitária de Cooperação ao Sistema Prisional do RN (UFRN).

funções que a polícia exerce, talvez descubra mais consultando as páginas policiais nos jornais populares do que abrindo o Código de Processo Penal” (2004, p. 60).

Em brilhante pesquisa empírica, realizada por Cano, Lemgruber e Musumeci, ficou constatado que:

A percepção geral, nesses grupos [se referindo ao universo de depoimentos colhidos entre os moradores de bairros e comunidades pobres do Rio de Janeiro, ouvidos em grupos focais], era de que, além de não cumprir seu papel de oferecer segurança, os policiais agem em áreas carentes como em “terra de ninguém”: não são fiscalizados e fazem o que querem, na certeza da impunidade, garantida, seja pelo medo da população de denunciar os abusos, seja pela conivência ou impotência dos escalões superiores da polícia (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, 46).

Diante do predomínio do modelo de política de segurança, Baratta assinala os equívocos na percepção da segurança como um único direito, impedindo que se tenha a compreensão da segurança de todos os direitos, ou seja, que se compreenda a segurança no contexto de política integral de direitos fundamentais (BARATTA, 2004, p. 203).

Logo, é preciso que se exerça um forte controle por parte do Estado para com a atividade policial, que deve ser realizada com a seriedade que a questão requer, uma vez que a omissão desse controle podem decorrer arbitrariedades e ilegalidades dignas dos *anos de chumbo*. Esses atos podem, caso não sejam investigados, punidos e coibidos, se tornarem uma prática institucionalizada nefasta que em muito se assemelha com as práticas empregadas pelas ditaduras.

Temos, pois, que

A investigação de torturas praticadas por agentes do Estado apresenta problemas de difícil solução, principalmente porque a apuração dos crimes de tortura é de competência da polícia judiciária, cujos agentes com frequência comparecem nos autos como protagonistas dos crimes de tortura. Não está assegurada a isenção necessária para julgamentos imparciais e desprovidos de motivações estranhas ao processo penal (JESUS, 2010, p. 71).

O controle da atividade policial, pois, se dá em duas instâncias. Primeiro há o controle interno, onde se realizam, após os atos serem comunicados às autoridades competentes, as sindicâncias e/ou procedimentos administrativos, bem como do Inquérito Policial Militar. O controle externo, por sua vez, é realizado pelo Ministério Público (Resolução n.º 20/07, Conselho Nacional do Ministério Público).

O controle interno se realiza por meio dos procedimentos instaurados por atos da autoridade à qual o agente esteja subordinado. Na hipótese de policial militar, depois de uma fase prévia de constatação, pode-se determinar a instauração de um inquérito policial militar ou arquivar a sindicância e todos os procedimentos referentes àquele fato noticiado como criminoso.

Será útil examinar que na apuração dos crimes cometidos por policiais ocorrem filtros que impedem a punibilidade concreta. Note que o primeiro filtro ocorre quando da cifra negra que acomete a grande maioria dos delitos perpetrados por agentes estatais de repressão no exercício de suas atribuições, pois que naturalmente a vítimas civis ficam intimidadas de receber represálias como resposta às suas “denúncias”.

Nesse sentido, é interessante perceber que a grande maioria das vítimas civis são moradores de comunidades marginalizadas, onde o policiamento é ostensivo e degradante, e que muitas vezes sempre são os mesmos policiais responsáveis pela área, de modo que todos se conhecem, sabem onde moram, quem são os familiares e amigos de quem, e isso facilita as intimidações e ações concretas de represálias.

Prosseguindo na análise, o segundo filtro ocorre quando se consegue ultrapassar essa primeira barreira, e o fato noticiado pela vítima ou terceiros não enseja, na visão do responsável, o suficiente para instauração de procedimento administrativo disciplinar ou sindicância.

Acaso se vença essa segunda barreira, a persecução esbarra em uma terceira, pois pode ser que o fato apurado na sindicância não enseje o inquérito policial militar. Isso até mesmo por consequência da falta de ação dos agentes responsáveis pela coleta de provas e apuração dos fatos, beirando à desídia. Tem-se, pois, que não é conveniente às polícias investigar os crimes cometidos pelos seus pares, na atual estrutura de controle interna da atividade policial.

Essa prática, por esse prisma, se revela naturalmente impregnada de corporativismo, uma vez que em muitos casos, após a já difícil formalização (pelos motivos já expostos), a apuração é conduzida de forma a ser reveladora de uma ótica interna e não segundo uma perspectiva da realidade existente fora do sistema policial. A realidade se submete a uma visão de mundo construída *interna corporis*, revelando-se menos eficiente e, por vezes, *orientada para racionalizar a conduta investigada*.

Ao término do inquérito policial militar será elaborado um relatório caracterizador do quarto grande filtro da persecução dos crimes praticados por agentes públicos no exercício da força monopolizada e *legítima* do Estado.

Nesse momento, caso se indicie o policial, o procedimento é remetido à Justiça Militar e passa a ser conduzido pelo Ministério Público (iniciando a etapa do controle externo da atividade policial), o qual assume a ação penal em um momento geralmente muito posterior ao cometimento do fato.

Portanto, temos que quando é instaurado o procedimento judicial, quando o Ministério Público assume a condução das investigações e passa, portanto, a diligenciar e oficiar no sentido de apurar a verdade do fato ocorrido, as provas muitas vezes pereceram, os depoentes já mudaram de endereço, as vítimas já foram coagidas a desistir de prosseguir com o feito, entre outros diversos entraves que a instrução probatória tardia acarreta.

No plano normativo, não existe nenhuma determinação ou vedação que impeça a realização simultânea de apuração por meio de inquérito policial ou outro procedimento administrativo disciplinar. Contudo, percebe-se que o indiciamento do acusados de tais crimes tende a ser retardado, pela prévia instauração de procedimento administrativo interno, o que acarreta muitas vezes a impossibilidade de obter a devida instrução probatória do caso.

Nesse diapasão, faz-se mister destacar que os agentes policiais que cometem os crimes conhecem os mecanismos de investigação do sistema punitivo, não sendo difícil inviabilizar a persecução penal por meio da destruição e ocultação das provas. Esse fator, notadamente, contribui para a pouca eficácia na investigação e posterior punição desses crimes.

Nesse sentido, observa-se que

A comprovação da tortura exige técnica e conhecimentos específicos por parte dos juristas, principalmente porque é um tipo de crime muito peculiar, geralmente praticado em locais ocultos e, muitas vezes, por autoridades públicas. (...) Entretanto, em muitos casos, o laudo é realizado dias após a vítima ter sido torturada, o que prejudica substancialmente a fidedigna produção da perícia, visto que muitas das marcas podem ter sumido (JESUS, 2010, p. 75-6).

E, ainda, temos que quando as perícias ocorrem imediatamente após a agressão, há casos em que o próprio torturador acompanha a vítima durante o exame pericial, a qual não raro dissimula a violência com alegações de acidentes fortuitos ou agressões de companheiros de cela. Diante de um legista taciturno, passa-se o laudo com um viés de atestado da impunidade que acomete toda a rede de procedimentos que envolvem a apuração dos crimes de tortura.

Nada obstante, as inúmeras idas e vindas das vítimas e testemunhas para prestar depoimento nesses diversos procedimentos intimidam essas pessoas, vez que ocorrem no interior das unidades policiais, com a presença de militares, inclusive dos próprios investigados. Nesse sentido, trata-se de um momento velado de *intimidação institucional* ou de *cerimônia vitimológica degradante*.

Por conseguinte, nota-se que os procedimentos administrativos de controle interno da atividade policial não são, definitivamente, adequados para a persecução de crimes cometidos por agentes da força repressora estatal contra civis. Com isso, temos que a concretude dos objetivos fulcrais de um Estado Constitucional e Democrático de Direito ficam prejudicados, pois a atividade estatal que mais invade a esfera dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos são conduzidas muitas vezes sem a necessária resposta institucional de apuração e punição de tais práticas, quando arbitrárias e ilegais.

Afora a preocupação e, portanto, vigilância com toda a atividade policial institucionalizada, é preciso atentar para o fenômeno recente e endêmico das milícias e grupos de extermínio que ora se instalam (caso não tenham se instalado ainda) nos morros, comunidades e favelas das capitais e principais cidades do Brasil.

As raízes desse tipo de organização remontam ao Esquadrão da Morte, o qual nasceu em São Paulo ainda na década de 1960, tendo tido seu modelo difundido por todo o país (BICUDO, 1993, p. 32). Tal modelo fora proposto como uma espécie de resposta da polícia à violência popular, em um claro contexto de exceção, numa demonstração pública de eficiência. “Com o início de suas atividades, marginalizados apareciam seviciados e mortos nas ‘quebradas’ da periferia da cidade, trazendo sobre o corpo cartazes com a ‘assinatura’ do grupo: uma caveira com dois fêmures cruzados”, escreve Bicudo (1993, p. 32).

A tática utilizada por essa organização encontra-se ainda presente no *modus operandi* das milícias e grupos de extermínio atuais, os quais mascaram suas execuções por meio da simulação de troca de tiros entre os policiais e suas vítimas, muitas vezes se utilizando do artifício dos autos de resistência seguida de morte e seus congêneres, mascarando ou destruindo as provas que seriam necessárias para a apuração.

Nada obstante, a atuação policial na *faxina social* recebeu um reforço com os chamados justiceiros, que são as “organizações populares apoiadas (explicitamente ou não) pela própria Polícia” (BICUDO, 1993, p. 33), uma vez que

Os justiceiros – em geral policiais aposentados, ou da ativa nos seus períodos de folga, ou pessoas de alguma maneira ligadas à Polícia – associam-se a líderes de pequenas comunidades para fazer ‘justiça com as próprias mãos’. E agem impunemente, porque contam com o respaldo da Polícia, que deixa para essas organizações o chamado ‘serviço sujo’. O justiceiro, portanto, não pertence, obrigatoriamente, aos quadros policiais, mas, em todos os casos, tem ligações com a Polícia. Afinal, ele precisa ter as ‘costas quentes’ (BICUDO, 1993, p. 33).

Assim, pois, é preciso reconhecer que a complexidade do fenômeno da violência, em especial no sentido do uso da força policial, vai além do problema institucional. Portanto, necessário ressaltar o caráter fluido que existe no exercício das relações de poder que envolvem as forças policiais, as quais possuem, em cada nível, um grau de autonomia incrível, que leva à completa falta de padrão democrático nas condutas de seus agentes em interação com a população.

Deve haver urgentemente uma coalisão de esforços das variadas instâncias responsáveis pelo controle da atividade policial, tanto interna quanto externamente, cada uma no exercício sistêmico e harmônico de suas atribuições, a fim de que o direito fundamental e social da segurança pública, constitucionalmente tutelado, possa ser buscado com a maior eficiência que a Administração Pública requer.

Por oportuno, devemos dizer que em nossa história recente as transformações impostas à sociedade encurralaram a criminologia de tal forma que somente uma saída radical deu-lhe condições para sobreviver aos novos questionamentos. Não somente acadêmicos, mas inclusive agentes de governo tiveram que mudar o conceito que tinham sobre a violência. Sim, porque a mudança na expectativa dos cidadãos atinge diretamente as políticas públicas, especialmente a maneira como a autoridade se impõe perante o fenômeno crime. No entanto, por mais que o avanço neste sentido seja inevitável e presente, muitos países como o Brasil ainda continuam vinculados a posturas autoritárias, talvez devido ao fracasso das políticas que são incapazes de rejuvenescer um corpo institucional decrépito.

As novas democracias como o Brasil, ainda em processo de consolidação, têm dificuldade para, sem a ajuda de um autoritarismo de memória recente, cuidar de seus assuntos em matéria de segurança interna. Sem chances a curto prazo para resolver o impasse, a maneira como as agências de controle tratam os acusados e as vítimas do crime em geral apenas simboliza os valores das estruturas predominantes no governo (LUM, 2009, p. 5). Devemos perceber, como adverte Lum, que as políticas criminais voltadas ao controle rigoroso da criminalidade são mais suportadas pela sociedade de

países com democracia estabelecida (2009, p. 6), como acontece na América do Norte ou Inglaterra, mas isso pouco aproveita às democracias marginais em processo de consolidação.

Em face dessas circunstâncias, o caso mais evidente tem sido o da aplicação da política de tolerância zero (*brokenwindowspolicing*), voltada ao combate da criminalidade por meio de técnicas muito familiares a nós, que estamos acostumados com o autoritarismo. A utilização da prisão para o controle de qualquer crime é uma velha conhecida, que quase sempre chega acompanhada de abusos.

Em geral, a política criminal repressora precipita um atrito entre polícia e comunidades marginais. Diante do quadro, a estrutura de filtros, que impede a responsabilidade penal dos agentes do Estado, dificulta a proposta de renovação das estruturas punitivas e igualmente impede as novas políticas de orientação comunitária. A política criminal democrática exige uma ideia complexa de controle (LUM, 2009, p.16), em torno de políticas comunitárias não unicamente preocupadas em reduzir a criminalidade, mas, em igual proporção, ocupada pela legitimação das agências punitivas e diminuição do medo engendrados na sociedade midiática pós-moderna (LUM, 2009, p. 17).

Diante desta perspectiva, chegamos finalmente a um quinto filtro, que se interpõe sobre todos os outros, como um filtro dosador, que regula a proporção e intensidade de funcionamento do sistema de controle, ora permitindo a ação punitiva, ora fazendo a sua retração. Referimo-nos ao filtro de controle midiático. Na sociedade pós-moderna, a construção do que se entende por política de segurança começa a partir da imagem de uma guerra contra o crime criado pelos meios de comunicação de massa.

Logo, é urgente que se realize uma análise profunda dos *costumes institucionais* e suas variáveis ao longo do corpo das instituições das agências policiais no Brasil como um todo, bem como a perquirição por suas ramificações e implicações sociais colaterais, as quais já são notadamente parte integrante do maior problema da democracia brasileira: a opressão gerada por meio do sistema penal.

Uma opressão que progride à custa de uma ignorância nutrida diariamente pelos meios de comunicação, que fazem do cidadão um consumidor compulsivo de bens e da polícia um ator de controle da ordem violada apenas pelos marginalizados, ignorando quase que completamente o fenômeno crime como uma questão inerente a todos os estratos sociais (Sutherland).

Diante de uma sociedade com medo, é esse contexto midiático que produz um consenso em torno da política de segurança e do papel da polícia como reprodutor legítimo da violência contra a classe dos perigosos. Se pararmos para pensar, perceberemos que o filtro midiático opera sobre o funcionamento dos controles punitivos, batendo em uma única tecla: o estranhamento dos marginalizados, contra os quais justificamos a ação da política como protetora da segurança de todos os “nossos” direitos. Assim, na medida em que relegamos aos estranhos a política de segurança, afirmamos para “nós” a segurança de todos os direitos.

Na guerra contra o crime, a política como espetáculo (Baratta) precisa de muitas mortes de estranhos, contabilizadas diariamente pelos meios de comunicação. Como explica Zaffaroni, o cadáver da vítima se confunde com o do inimigo morto; aquilo que seria um ato de violência se constitui assim em uma necessidade de limpeza social (ZAFFARONI, 2012, p. 311).

No entanto, quando a ação policial recai sobre um dos nossos, atingindo trabalhador ou quem não se identifica com a classe dos marginalizados, saímos em busca de expiação. Sob pressão midiática, a ação dos controles será rápida, muitas vezes com autoridades noticiando o sumário afastamento dos policiais envolvidos. Os filtros de controle se retraem por um curto espaço de tempo para entregar o policial como um bode expiatório à vingança coletiva.

Mais difícil ainda é tomar consciência de que mesmo quando os controles punitivos operam contra a ação violenta dos policiais, podemos estar diante de mais um espetáculo de guerra, que desvia nossa atenção à culpa de um único policial desviante, como se ele não fizesse parte de um sistema. Sobre o conflito que isso causa, são precisas as palavras de Zaffaroni:

A criminologia midiática entra em conflito quando o poder punitivo comete um erro e vitimiza alguém que claramente não pode ser identificado com *eles* e, na qualidade de vítima, não se lhe poderia negar espaço midiático. É o *colateral damageda guerra contra o crime*.

Nesses casos inevitáveis, as agências *entregam* ao executor material para acalmar a onda midiática e, desse modo, aproveitam para demonstrar que *expurgam* elementos *indesejáveis*. Na realidade, entregam a policiais oriundos de um setor social humilde que foi treinado com singular negligência para fazer isso e que sabe que chegou *sua vez de perder* (ZAFFARONI, 2012, p. 312).

Por isso, a consolidação democrática depende de uma transformação dos agentes de controle, realçando o papel do Estado na proteção das minorias, assegurando devido processo legal e liberdade a quem no passado esteve excluído do poder, combatendo a discriminação e não discriminando. Se pararmos para pensar, uma saída à questão pode partir de duas medidas pontuais, A primeira seria a criação de um Sistema Nacional de prevenção contra a tortura, maus tratos e penas cruéis no âmbito carcerário, a exemplo do Projeto de Lei aprovado recentemente pelo Senado da Argentina. A outra trata-se da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 186, que confere aos militares o direito à iniciativa sindical e à greve. Especialmente quanto a esta última proposta, a medida proporcionará ao militar uma identificação cívica com os outros coletivos, estabelecendo no seio militar um sentido para participação política.

REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. **Criminología Y Sistema Penal** (Compilación in memoriam). Montevideo – BuenosAires: Julio César Faira – Editor, 2004.

BICUDO, Hélio. **Violência, O Brasil cruel e sem maquiagem**. São Paulo: Moderna, 1993.

JESUS, Maria Gorete Marques. **O Crime de Tortura e a Justiça Criminal, um estudo dos processos de tortura na cidade de São Paulo**. 1ª Ed. São Paulo: IBCCrim, 2010.

LUM, Cynthia. **Community Policing or Zero Tolerance?***Brit. J. Criminol.* 26/6/2009, 49, 788 – 809. Disponível em <bjc.oxfordjournals.org>. Acesso em 20/09/2010

OLIVEIRA, Leonardo. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A Palavra dos Mortos: conferências de criminologia cautelar**. Coordenação de Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini. São Paulo: Saraiva, 2012.