

Fernando Xavier Pereira

**DO CONTROLE SOCIAL AO DESVIO DE
CONDUTA: UMA ANÁLISE DO
COMPORTAMENTO POLICIAL MILITAR,
EM BELO HORIZONTE**

**Belo Horizonte
Universidade Federal de Minas Gerais
2016**

Fernando Xavier Pereira

**DO CONTROLE SOCIAL AO DESVIO DE
CONDUTA: UMA ANÁLISE DO
COMPORTAMENTO POLICIAL MILITAR,
EM BELO HORIZONTE**

Proposta de dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, oferecido pela Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Ludmila Lopes Ribeiro

Belo Horizonte

AGRADECIMENTO

A Deus,

Pela força espiritual para a realização desse trabalho.

A minha família, pelo amor e apoio incondicional. Mãe, Maria do Carmo, seu cuidado e dedicação sempre me dão a esperança para seguir diante dos desafios da vida. Pai, José Gomes, sua presença significa segurança e certeza de que não estou sozinho nessa caminhada.

A esposa Aline Mara, pessoa com quem amo partilhar a vida. Obrigado pelo carinho, paciência e por sua capacidade de me trazer paz na correria do dia a dia. Com você, as pausas entre um parágrafo e outro de produção melhoram tudo o que tenho produzido na vida.

Ao filho Davi Lucca dedico meu eterno amor, respeito e gratidão por tudo que ele representa para mim. Minha ausência, em vários momentos de seus primeiros anos de vida, valerá a pena em nosso futuro.

A professora e orientadora Dra. Ludmila Lopes Ribeiro pela confiança e oportunidade de trabalharmos juntos. Seu apoio e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos foram essenciais para execução e conclusão desta dissertação.

Aos professores da Universidade Federal de Minas Gerais, em especial Cláudio Beato e Elza Melo pelo brilhantismo com que transmitiram seus conhecimentos durante minha qualificação, e os quais foram agregados na construção desse trabalho.

A todos que colaboraram direta ou indiretamente com este trabalho, e que de alguma forma estiveram e/ou estão próximos de mim, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

RESUMO

A organização estatal pensada para proteger o cidadão parece ser, em diversas situações, a primeira a violar os seus direitos. Além disso, a permanência de padrões violentos de atuação policial indica que o relacionamento da polícia com uma grande parte da população é indiscutivelmente marcado pela violação dos direitos por parte de agentes policiais. É a partir desta questão que esta pesquisa buscou compreender os desvios de conduta policial e, por conseguinte, o tratamento dado pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais às denúncias que aportam naquele órgão, interpretando os achados segundo a literatura nacional e internacional que explicam os fenômenos dos desvios policiais em geral.

Palavras-chave: Polícia Militar; desvio de conduta; mecanismos de controle.

ABSTRACT

The state organization designed to protect citizens appears to be, in several situations, the first to violate their rights. In addition, the permanence of violent patterns of police action indicates that the police relationship with a large part of the population and indisputably marked by the violation of the rights of police officers. And from this question, this research sought to understand the misconduct of police conduct and, consequently, the treatment given by the military police Internal Affairs of Minas Gerais State to the complaints that are filed in that organ, interpreting the findings according to the national and international literature that explain the Phenomena of misconduct of police in general.

Keywords: Military Police, Misconduct of police, Control mechanisms.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Número de Casos de Violência Policial mapeados na imprensa brasileira - Brasil - 1980- 2006.	11
Gráfico 2	Distribuição dos policiais militares denunciados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo posto ou graduação - Belo Horizonte (2011-2014).	76
Gráfico 3	Policiais militares denunciados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo percentual de casos reincidentes - Belo Horizonte (2011-2014).	79
Quadro 1	Tipos de mecanismos de controle da atividade policial.	40
Quadro 2	Narrativas, objetivos e hipóteses que orientam a construção da dissertação.	60
Quadro 3	Reagrupamento das modalidades delituosas em novas categorias, registros cedidos pela Corregedoria da Polícia Militar - Belo Horizonte (2011-2014).	66
Quadro 4	Fragilidade dos mecanismos de controle da atividade policial em comparação às maiores incidências de categorias de desvios.	87
Figura 1	Representação gráfica do fluxo de filtragem para o registro de um evento como crime pela Polícia Militar.	48
Figura 2	Formas de recebimento de informações sobre desvios policiais na CPM1/CPM – Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais.	51
Figura 3	Fluxo de processamento das denúncias de desvio policial no âmbito da Corregedoria da PMMG.	53
Figura 4	Representação geográfica da 1ª RPM em companhias e batalhões da PMMG, na cidade de Belo Horizonte.	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição do quantitativo de desvios de conduta registrados pela Corregedoria da Polícia Militar – Belo Horizonte, por ano (2011-2014)	62
Tabela 2	Distribuição dos desvios de conduta, registrados pela Corregedoria da Polícia Militar 2011-2014, segundo natureza da transgressão - Belo Horizonte (2011-2014)	64
Tabela 3	Distribuição dos fatos agrupados em categorias segundo natureza da transgressão registrada pela Corregedoria da Polícia Militar - Belo Horizonte (2011-2014)	67
Tabela 4	Quantidade de casos de letalidade envolvendo policiais militares em serviço, segundo a corregedoria e a comissão de letalidade da PMMG (2012-2014)	68
Tabela 5	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo origem - Belo Horizonte (2011-2014)	70
Tabela 6	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação da origem e natureza categorizada - Belo Horizonte (2011-2014)	71
Tabela 7	Estatísticas descritivas da diferença em dias entre a data da denúncia e data de entrada na Corregedoria da Polícia Militar dos fatos registrados - Belo Horizonte (2011-2014)	72
Tabela 8	Diferença em dias entre a data da denúncia e data de entrada na Corregedoria da Polícia Militar comparado a natureza do delito - Belo Horizonte (2011-2014)	72
Tabela 9	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo região geográfica de responsabilidade das Unidades da 1ª RPM e CPE - Belo Horizonte (2011-2014)	74

Tabela 10	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo a natureza categorizada do desvio com as Unidades da 1ª RPM e CPE - Belo Horizonte (2011-2014)	75
Tabela 11	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com natureza categorizada - Belo Horizonte (2011-2014)	77
Tabela 12	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com tipo de documento - Belo Horizonte (2011-2014)	78
Tabela 13	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de tempo de entrada na CPM com posto/graduação - Belo Horizonte (2011-2014)	79
Tabela 14	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de casos reincidentes com unidade da denúncia - Belo Horizonte (2011-2014)	80
Tabela 15	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com casos reincidentes - Belo Horizonte (2011-2014)	81
Tabela 16	Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com unidade da denúncia - Belo Horizonte (2011-2014)	82

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – SOBRE A CONSTRUÇÃO DA POLÍCIA EM UMA SOCIEDADE MODERNA 15	
1 – A CONSTITUIÇÃO DA POLÍCIA EM UMA SOCIEDADE MODERNA	18
2 – OS MODELOS DE POLICIAMENTO NA SOCIEDADE MODERNA	21
3 – AS POLÍCIAS MILITARES NO BRASIL	26
CAPÍTULO 2 – DO CONTROLE SOCIAL AO DESVIO DE CONDUTA POLICIAL MILITAR NO BRASIL	31
1 – A AÇÃO DA POLÍCIA MILITAR BRASILEIRA EM UM CONTEXTO DEMOCRÁTICO	31
I. <i>Excesso de discricionariedade do policial de linha de frente</i>	33
II. <i>Ausência de mecanismos de accountability policial</i>	37
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA	44
1 – LIMITES E POSSIBILIDADES DOS REGISTROS OFICIAIS PARA A PESQUISA SOCIAL	44
2 – A CONSTRUÇÃO DO DESVIO POLICIAL PELA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS	49
3 – OS BANCOS DE DADOS SELECIONADOS PARA A ANÁLISE	55
4 – O RECORTE ESPACIAL	57
5 – A ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA	60
CAPÍTULO 4 – OS DESVIOS POLICIAIS EM BELO HORIZONTE	62
1 – A QUANTIDADE DE DESVIOS POLICIAIS	62
2 – NATUREZA DOS DESVIOS POLICIAIS	63
3 – A ORIGEM DA COMUNICAÇÃO DOS DESVIOS	70
4 – O TEMPO PARA A INSERÇÃO NO BANCO DE DADOS	72
5 – O LOCAL DO DESVIO	73
6 – O PERFIL DO POLICIAL DESVIANTE	76
7 – POR QUE OS DESVIOS POLICIAIS ACONTECEM NA CAPITAL?	83
I. <i>Primeira dimensão - excesso de discricionariedade</i>	84
II. <i>Segunda dimensão - ausência de mecanismos de accountability policial</i>	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERENCIAS	93

INTRODUÇÃO

A cena, todos conhecem bem: o flagrante de um crime, os bandidos fogem, a polícia vai atrás e tenta impedir a fuga, muitas vezes atirando. As balas vão na direção dos criminosos, mas uma, ou mais de uma, pode atingir outro cidadão e resultar em sua morte. No violento dia a dia das grandes cidades brasileiras, perseguições policiais que resultam em morte ou arbitrariedades se tornaram cada vez mais frequentes¹. Ao longo dos anos, a população vem assistindo a um aumento considerável de desvios de conduta pelas ações policiais, atribuídas a discricionariedade da ação policial para resolver problemas imediatos, na administração do trabalho de rua.

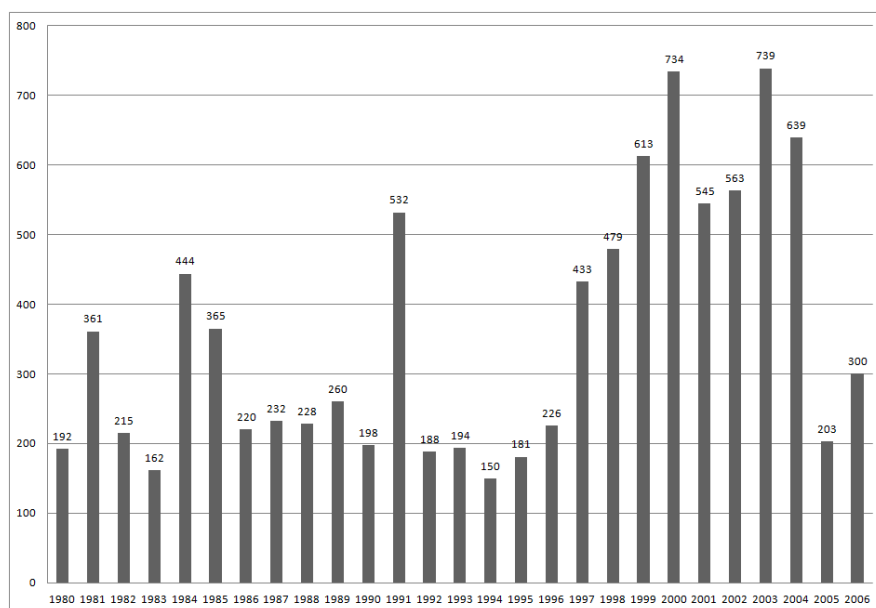
Entre os anos de 2009 e 2013, 11.197 pessoas foram mortas pela polícia no Brasil, o que significa que "ao menos 6 pessoas foram mortas por dia pelas polícias brasileiras em 2013" (FBSP, 2014, p. 06). Representando um aumento de 42,8% em relação ao ano anterior, o ano de 2014 culminou com a morte de 3.146 pessoas, uma média de oito por dia, um total que supera o número de vítimas dos atentados de 11 de setembro nos EUA em 2001 (FBSP, 2015). Já os dados de 2015 somam a cifra de 3.345 pessoas mortas em decorrência da intervenção policial, o que representa um aumento de 6,32% em relação a 2014 (FBSP, 2016).

Retrocedendo à década passada, uma pesquisa desenvolvida no Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP², que entre os anos de 1980 e 2006 mapeou na imprensa nacional os casos de violência policial demonstra que em 26 anos, foram noticiados 9.596 casos. Ao contrário do que se poderia esperar, a transição do autoritarismo para a democracia, completada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não contribuiu para a redução desse triste fenômeno. Desde meados da década de 1990 a quantidade de casos de violência policial noticiados pela imprensa brasileira tem crescido substancialmente (Gráfico 1).

¹ Nesse sentido, ver o recente relatório da Anistia Internacional que tem como um dos eixos de análise o crescimento da letalidade policial no Brasil e a ausência de responsabilização desses agentes da lei. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Informe-2014-2015-O-Estado-dos-Direitos-Humanos-no-Mundo.pdf>, acesso em 03 de março de 2014.

² Pinheiro, P. S., Adorno, S., Cardia, N. Continuidade Autoritária e Construção da Democracia. Projeto Integrado de Pesquisa. São Paulo, NEV, USP.

Gráfico 2 - Número de Casos de Violência Policial mapeados na imprensa brasileira - Brasil - 1980-2006



Fonte: Banco de Dados da Imprensa - NEV/USP - CEPID - disponível em: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=743&Itemid=80, acesso em 03 de março de 2015.

Os dados divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2015) e pelo Banco de Dados da Imprensa (NEV/USP) têm uma limitação: referem-se a casos que, em razão de sua visibilidade, foram devidamente registrados pela corporação policial ou pela imprensa (respectivamente). Porém, considerando a natureza da atividade policial, é de se esperar que a quantidade de desvios possa ser substantivamente maior.

As pesquisas de natureza qualitativa sobre a violência policial indicam que o relacionamento da polícia com uma grande parte da população é indiscutivelmente marcado pela violação dos direitos por parte de agentes policiais (ZACCONE, 2015). O efeito deletério desse modelo de ação por parte das organizações policiais é o crescente aumento do sentimento de medo da polícia e da sensação de insegurança por parte de toda população (GOLDSTEIN, 2003; MUNIZ, 2006; LARSEN; BLAIR, 2009; LOPES, 2010; JUNIOR, 2011; SANTOS, 2012; SILVA; BEATO, 2013). Afinal, a organização estatal pensada para proteger o cidadão parece ser, em diversas situações, a primeira a violar os seus direitos.

Cita-se por oportuno, os dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2016, dos quais se destaca para esta pesquisa, o fato de entorno de 59% dos entrevistados terem medo de sofrer algum tipo de violência por parte da Polícia Militar e 53% da população quando se trata da Polícia Civil. Além disso, 70% dos entrevistados acham que as polícias exageram no uso da violência. Em outras palavras, funcionários públicos encarregados de proteger os cidadãos são vistos por parte da população como fonte de insegurança, receio, temor.

É nesse contexto que a reflexão sobre o controle dos agentes de segurança pública ganha importância substancial, especialmente se considerarmos o seu impacto direto na vida e convívio entre os cidadãos dentro da sociedade. A questão envolve uma complexa afinidade entre certas práticas criminais e a conduta adotada por uma parcela de policiais que provocam abrangente sentimento de insegurança na vida cotidiana das cidades. É nessas circunstâncias que vale a pena questionar a conduta dos agentes públicos de segurança que cometem crimes visivelmente identificados no dia a dia, quanto àqueles desvios de conduta menos aparentes aos olhares dos cidadãos comuns.

Partindo do entendimento de que os desvios de conduta policial são “qualquer transgressão do comportamento formalmente esperado do policial, o que inclui desde a qualidade do atendimento prestado à população até a prática de crimes comuns, passando pelo abuso de força ou de autoridade e por faltas disciplinares previstas nos regulamentos internos das corporações” (LEMGRUBER *et al.*, 2003, p.74); esta pesquisa pretende (i) **compreender quais são as formas de classificação de uma conduta policial desviante**, (ii) **mensurar a quantidade de desvios de conduta policial na Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM), para o período compreendido entre 2011 e 2014** (iii) e **tentar correlacionar tal resultado com os registros na literatura, sobre o controle da polícia**. Tal como em Cabral *et al* (2008, p. 89), “este estudo joga luz sobre uma das dimensões “esquecidas” no debate sobre segurança pública, qual seja, o papel e o perfil do corpo funcional (leia-se servidores), em um ambiente que tem profundos desafios organizacionais para serem superados”.

De maneira bastante específica, as questões que esse estudo pretende responder são as seguintes: (i) Como os desvios policiais são notificados e registrados pela Corregedoria da Polícia Militar? (ii) Quais são os desvios mais notificados? (iii) Quais são as patentes que apresentam maior quantidade de desvios notificados? (iv) Existe

diferença de tratamento pela Corregedoria entre o desvio policial mais visível (letalidade e brutalidade) e menos visível (corrupção)?

Em termos de fontes de informação foram utilizados os dados cedidos pela Corregedoria da PMMG referentes aos desvios policiais comunicados à Polícia Militar e registrados pela instituição em diversas classificações, segundo o Código de Ética da instituição, o Código Penal Militar e o Código Penal, além dos Boletins de Ocorrência disponibilizados pela Comissão de Letalidade da própria Corregedoria.

A metodologia empregada para a análise dos dados foi de caráter descritivo buscando identificar as características dos desvios policiais e dos próprios agentes desviantes, a fim de estabelecer uma relação entre estas variáveis que, neste caso, foi realizada através da interpretação de gráficos e tabelas gerados a partir da organização dos dados disponibilizados pela Corregedoria da PMMG no programa SPSS.

Para alcance dos três objetivos propostos, essa dissertação foi organizada em quatro capítulos, para além da introdução e considerações finais. No primeiro capítulo, é apresentada uma revisão dos estudos sobre as funções da polícia em uma sociedade moderna tanto do ponto de vista ideal como também em termos dos limites e vicissitudes de suas atividades no contexto brasileiro. Ainda dentro do arcabouço teórico, tem-se um capítulo sobre os determinantes dos desvios policiais em geral, dado que o último propósito deste estudo é entender como a polícia move-se de instituição encarregada do controle social para agência responsável pelos próprios índices de criminalidade.

O terceiro capítulo apresenta os estudos sociológicos que analisam o significado dos registros policiais e os seus limites para estudo dessa questão, além de detalhar os procedimentos correccionais relacionados à transformação de um evento desviante em registro dos bancos de dados da PMMG.

O capítulo 4 expõe os eventos de desvio policial, ocorridos em Belo Horizonte e computados pela Polícia Militar de Minas Gerais, identificando os fatores que parecem contribuir para a ocorrência de desvios policiais na capital. A guisa de conclusão será abordada a necessidade de se promover mudanças substantivas no padrão de controle da atividade policial, essencialmente por reformas no rol de práticas adotadas na gestão do Sistema Correccional da Polícia Militar de Minas Gerais.

Por fim, quanto à relevância pessoal, não somente, poderia se justificar o interesse pelo assunto da presente pesquisa, pelo fato de ser policial militar e por

desempenhar atividade profissional na Corregedoria de Polícia Militar. Ainda, pela oportunidade de adquirir conhecimentos relativos ao assunto, desvio de conduta, uma vez que serão analisados dados reais coletados nos arquivos dos organismos de segurança pública, algo pouco usual, em função das dificuldades para sua obtenção. Além disso, tornar-se-á oportuno o conhecimento produzido como forma de melhorar a eficiência no processamento dos trabalhos de investigação criminal e disciplinar desempenhados pelos diversos escalões da Polícia Militar mineira.

Capítulo 1 – Sobre a construção da polícia em uma sociedade moderna

No contexto civilizatório ocidental, em que a violência como repressão ou reação mediou a história social e política em diversos momentos, a polícia conheceu a sua constituição e acentuada modernização de suas estruturas sociais. No processo de constituição dos Estados Nação, o modelo de ordem pública, cuja manutenção dependia da contenção através da violência física direta, carecia de normas que mediassem as relações sociais. Essas normas só vieram a ser estabelecidas na medida em que a própria dinâmica de transformação da sociedade impôs tal necessidade para garantir não apenas a sobrevivência, mas a previsibilidade de quando e como a violência seria utilizada para a manutenção da ordem. Esse processo resultou na progressiva extinção dos diversos núcleos que caracterizavam a fragmentação do poder na Idade Média, em especial, os grupos milicianos armados, contratados para proteção de fronteiras e expulsão de inimigos (WEBER, 1999; BOBBIO, 1986).

A organização política, social e econômica advinda do considerado Estado Constitucional estabeleceu o discurso que fundamentou o poder estatal baseado nas leis, e não nas pessoas. O Estado em sua essência carece do mínimo de normas jurídicas para que se qualifique em nome da lei e assim, o poder converte-se em força amparada pelo direito e não nas personalidades que governam o ordenamento social e político (VERDU, 1983; BONAVIDES, 2003).

Quanto às justificativas do monopólio da violência pelo Estado, Porto (2000) destaca que o Estado racional-legal passou por longos processos que transformaram o direito e as formas de administração, sendo que, aos poucos, procedimentos mais igualitários foram se sobrepondo à arbitrariedade. O Estado produz normas que são consideradas como impessoais e racionais. Nas palavras do próprio Weber ([1922], 2004, p. 162), as novas regras do Estado, que não existiam anteriormente, podem ser assim resumidas:

Aquilo que atualmente consideramos as funções fundamentais do Estado - o estabelecimento do direito legítimo (legislação), a proteção da segurança pessoal e da ordem pública (polícia), a proteção dos direitos adquiridos (justiça), o cultivo de interesses higiênicos, pedagógicos, político-sociais e outros interesses culturais (os diversos ramos da administração) e, por fim e, sobretudo, a proteção organizada, por

meios violentos, contra inimigos externos (administração militar) - simplesmente não existe nos tempos primitivos, ou então não na forma de regimes racionais, mas sim na de comunidades ocasionais amorfas, ou está repartido entre comunidades diversas: comunidade doméstica, clã, comunidade de vizinhos, comunidade com terras comunitárias, além de associações funcionais de resto livres.

No conceito weberiano, o Estado moderno, que emerge com a consolidação da ideia de Nação, é a comunidade política que expropria dos particulares o direito de recorrer à violência como forma de resolução de seus conflitos. Não há, por conseguinte, qualquer grupo particular ou comunidade humana com "direito" ao recurso à violência como forma de resolução de conflitos nas relações interpessoais ou intersubjetivas. Para Weber ([1922], 2004, p. 162), o único fenômeno que pode ensejar o uso da violência, de maneira direta, é a ameaça de inimigos externos, momento em que a proteção deve ser viabilizada por meio de instituições militares, especialmente treinadas para a proteção do próprio Estado.

Logo podemos citar o contido na Constituição Federativa do Brasil, onde o exército, conforme artigo 142 da Constituição tem como uma de suas funções a garantia da ordem interna e a polícia militar, segundo artigo 144 é tida como força auxiliar e reserva do exército.

Por sua vez, Bayley (2001, p. 20) descreve que embora os policiais não sejam os únicos agentes da sociedade com permissão para colocar as mãos nas pessoas de modo a controlar seu comportamento, eles são os agentes exclusivos da força, ou seja, seriam irreconhecíveis como policiais se não tivessem essa autoridade. Além disso, chama a atenção que a polícia não se cria sozinha, ela é parte das unidades sociais das quais derivam sua autoridade.

Neste contexto, descrever sobre a natureza do trabalho policial é revelar aquilo com que a polícia tem que lidar. Bayley (2001, p.119) destaca que o trabalho da polícia pode ser descrito em termos de uma mistura particular de situações trazidas à atenção da polícia: prender, relatar, tranquilizar advertir, prestar socorro, aconselhar e assim por diante. No entanto, a caracterização do trabalho policial específico pode ser significativamente diferente de acordo com as atribuições, situações e resultados, que embora sejam conceitualmente distintos, são interdependentes. A estrutura das atribuições afeta os tipos de situação com os quais a polícia se envolve; as situações influenciam o espectro de resultados prováveis; os resultados dão forma às situações

que o público é encorajado a levar até a polícia, e as situações ajudam a determinar as atribuições formais dentro da organização policial. Bayley (2001, p. 120) cita como exemplo:

Se os oficiais de polícia subjagam alguém pela força, é mais provável se descrever a situação como “ataque a um oficial” do que como “embriaguez em público”, mesmo que o que ocorreu objetivamente seja o último. Dificilmente os oficiais vão descrever uma situação em que decidem não prender o perpetrador como “crime sério”. [...] assim, a validade da distinção entre situações e resultado torna-se questionável quando a fonte de informação sobre ambos é o oficial da polícia responsável.

Em suma, a natureza do trabalho policial pode ser descrita de modo variado em termos de atribuições, situações e resultados. O que a polícia faz em seu dia a dia varia substancialmente através do tempo e do espaço, não podendo ser enxergado do mesmo modo em todos os lugares. Por fim, os registros da polícia sobre o que ela faz nem sempre são uma representação fiel da realidade, mas uma interpretação sobre o que ocorreu, como destacado por Bayley (2001).

Para a realização do empreendimento de manter a ordem, o Estado deve lançar mão de outras instituições disciplinares, para além da polícia e do exército, como as escolas - que devem ter o mesmo conteúdo, devem ser gratuitas e devem estar disponíveis para todos os indivíduos -, as fábricas para os migrantes do campo para a cidade, os hospitais para os sem tetos e doentes e as prisões para os errantes. É neste processo que a polícia assume a função de garantir a ordem, se consubstanciando na instituição que vigiará os indivíduos e, quando detectar algum padrão de comportamento inadequado, caberá a ela encaminhar o caso à justiça para eventuais punições e correções dos cursos de comportamento. Apenas nos casos em que o indivíduo desviante desrespeitar as ordens policiais é que a força (o que não é o mesmo de violência) poderá ser utilizada para garantir a sua condução aos organismos de justiça.

A partir dessa concepção de polícia, é possível encontrar várias definições que possibilitam um melhor entendimento do significado do termo na atualidade. Para Costa (2004, p. 35) a polícia é uma instituição política, uma vez que suas atividades dizem respeito à forma como a autoridade coletiva exerce seu papel. Bayley (2001) afirma que a palavra polícia se refere às pessoas autorizadas por um grupo, para regular as relações interpessoais dentro desse mesmo grupo através da possibilidade de aplicação de força

física. É consensual entre os autores o fato do uso da força ser a dimensão comum a todas as atividades policiais e que as unificam em certo sentido. Porém, não são apenas estas atividades que compõem o trabalho policial.

Bittner (2003) quando retrata sobre as funções da polícia na sociedade moderna afirma que a vaga noção de mero instrumento estatal de coação física, aos moldes de Max Weber, não é suficiente para dar à polícia uma identidade específica de agente social. Assim, para entender um pouco melhor como a Polícia se organiza na atualidade, é preciso entender como a polícia se constituiu historicamente.

1 – A constituição da polícia em uma sociedade moderna

Por polícia moderna entende-se a organização que, de um lado, garante a vigilância e, portanto, a segurança de todos os cidadãos de maneira indiscriminada; e, de outro, operacionaliza o uso legítimo e proporcional da violência e do poder disciplinador, ou seja, a polícia é a instituição estatal que estaria autorizada a utilizar a força de modo legítimo para obrigar o indivíduo a comportar-se de acordo com determinadas regras, ainda que contra a vontade dele (RIBEIRO, 2014, p.276).

O argumento apresentado aqui requer determinantes sociais que melhor esclareçam a constituição da polícia em uma sociedade moderna. Para tanto, o trabalho de Bayley (2001) traz que a aplicação da lei na Inglaterra que durante o princípio da Idade Moderna era mantida por lordes com título sobre extensões territoriais. Embora a ordem fosse mantida em nome do rei, e os crimes considerados contrários à “Paz Real”, não havia oficiais para aplicar suas próprias leis estatais. Ou seja, as comunidades autorizavam o emprego executivo da lei sem dirigir ou manter uma força policial pública, pois os proprietários de terras que, embora atuassem como agentes policiais durante todo tempo, possuíam um caráter privado de manutenção da ordem.

Segundo Monet (2006, p. 69) as formas opostas de “público” e “privado” só se desenvolveram progressivamente, na Europa, após surgirem a noção dessas representações no plano social e nos sistemas jurídicos. Neste sentido, Bayley (2001) também destaca que a transição da proteção exercida de forma privada para o desenvolvimento de instituições policiais mantidas e dirigidas pelos governos, pode ser facilmente determinada após a instituição dos Estados. Ou seja, “a constituição de uma polícia moderna é o ponto de chegada de uma série de empreendimentos que tiveram

como propósito desenvolver um modelo de policiamento condizente com as características estruturantes da própria ideia de Estado-nação modernos” (RIBEIRO, 2014, p.278).

Certamente, as culturas mudam com os países, mas as diferenças entre os Estados não decorrem da natureza dos povos, são frutos dos modos de socialização política que os Estados favoreceram no decorrer dos séculos. A polícia por sua vez, adotou formas de organização diferentes, construiu repertório de ações que, contribuíram cada um a sua maneira, para modelar as culturas cívicas atuais (MONET, 2006, p. 56).

Em análise empreendida por Ribeiro (2014) sobre os processos de constituição da polícia até à contemporaneidade, a autora destaca que é nas cidades que as polícias vão atuar com vista a garantir que a finalidade maior da existência do Estado-nação possa efetivar-se. Disse ainda, ser possível afirmar que a garantia da soberania, da disciplina e da segurança são as funções que, progressivamente, as organizações policiais foram alcançando e pelas quais são responsáveis na atualidade e os instrumentos utilizados pela polícia para o alcance de cada um desses objetivos dependem do contexto histórico temporal da sua existência.

Ao contrário do que se pode constata em outras épocas, Lane (2003 p. 15) ao descrever sobre a história da polícia urbana no século XIX cita como exemplo os governos locais americanos que, apesar de terem muitas ambições morais e econômicas no nível de legislação estadual, tinham seus poderes administrativos muito limitados. A responsabilidade de aplicação da lei, especialmente da lei criminal, cabia na maior parte das vezes à comunidade como um todo, ou ao indivíduo vítima de crime, ao invés de ser delegada a agentes especializados dos Estados. Alguns funcionários oficiais lidavam diretamente com a aplicação da lei criminal, mas isso era apenas uma de suas múltiplas obrigações. Normalmente, eles trabalhavam como funcionários dos tribunais, prestando serviço civil e criminal, sendo que, nessa última função, ajudando cidadãos que tinham sido lesados, a fazer as prisões assim que a ordem judicial fosse obtida.

Conforme descrito por Monet (2006, p. 57) a criação, em muitos países, de polícias militarizadas parte da substituição de polícias locais por um corpo de polícia profissional que caracterizam os séculos XIX e XX. Na Irlanda era composta exclusivamente por ingleses e protestantes irlandeses, tinham mais um aspecto de Exército de ocupação, do que uma força policial. Os homens eram armados e

estruturados segundo o modelo das unidades militares, também, eram obrigados a viver em caserna, a fim de reforçar o controle que a hierarquia exercia sobre eles. Em 1814, cria-se o corpo de carabineiros com a missão de “zelar pela segurança pública, garantir, no interior do Estado e, no campo, junto aos exércitos reais, a manutenção da ordem e a execução das leis”, os quais permaneceram consolidados pela Monarquia até 1946. Nesse ínterim, em 1853 houve a instalação de uma segunda força de polícia sob o estatuto militar, a chamada Guarda de Segurança Pública, criada com a função de garantir o policiamento nas cidades. Ao mesmo tempo, pode-se perceber na história que, países como Espanha e Portugal, também haviam concebido uma Guarda civil, segundo modelo paramilitar.

Na Inglaterra, foi através de uma lei criada em 1856 pelo governo de Lorde Palmerston, que o sistema de polícia se uniformiza em toda Inglaterra e o País de Gales. Houve um movimento de concentração que reduziu o número de corpos policiais de cerca de 500 na época as 43 forças distintas existentes hoje. Nesse modelo de polícia as forças policiais são todas autônomas e subordinadas a pequenos comitês locais formados por pessoas indicadas pelo governo e representantes das comunidades. Em que pese esta aparente dispersão de estruturas policiais, pode-se perceber na história que há uma grande identidade entre elas. Entende-se, portanto, o que os ingleses inventaram, então, foi o um modelo de policiamento, marcado pela eficiência no combate ao crime e pelo respeito aos direitos dos cidadãos (MONET, 2006).

Dessa forma, numa perspectiva evolutiva histórica, Bittner (2003) tenta definir o papel da polícia na sociedade. Segundo ele, desde a criação da polícia moderna, a partir dos moldes adotados na Inglaterra na metade do século XIX, as atribuições da polícia têm sofrido alterações profundas; de mecanismo estatal de controle de manifestações públicas à atual tentativa de se construir um modelo de polícia comunitária, a instituição passou por mudanças ao longo dos anos, com o objetivo de aperfeiçoar a forma de exercício da força física e a manutenção da ordem com maior apreço pelas regras e leis estatais.

Ao descrever sobre a estrutura do policiamento Bayley (2001) argumenta que as estruturas policiais dependem de acordos políticos e tradições resultantes, mais o caráter do governo. Em suma, o autor explica que as estruturas policiais não são afetadas pelo crime em geral, mas apenas por um tipo de crime: agressões violentas que ameaçam a ordem pública (BAYLEY, 2001, p. 86). Quanto mais frequentes e ameaçadoras

parecerem, maior a tendência de um sistema policial de um país se tornar o instrumento pelo qual os centros políticos impõem seus acordos.

Com efeito, destaca Ribeiro (2014) que a polícia, historicamente, é a instituição estatal que faz uso legítimo da força física com os objetivos de manter a ordem, disciplinando os indivíduos; protegendo os cidadãos, por meio da vigilância constante, contra qualquer uso indevido da força; e, por fim, viabilizando a punição, com a identificação e o registro como suspeito de quem violou as regras.

Por outro lado, os cidadãos desejam que a polícia faça com que se sintam seguros. Para tanto, os modelos que orientam as regras e recursos para a ação policial tiveram de ser repensados, a ponto de desenvolvimento de um modelo de policiamento capaz de garantir a redução do crime e gerar a redução do sentimento de insegurança. Este será o tema da seção seguinte.

Assim, considerando a ideia de monopólio estatal da violência, é possível afirmar que, desde a constituição do Estado Nação, as polícias se apresentaram como as principais encarregadas de exercício do poder de vigilância para a garantia da ordem e da proteção de indivíduos. Ocorre que em razão das mudanças ocorridas nas próprias sociedades, a forma como essa atividade é exercida foi modificada ao longo do tempo, fazendo com que, as polícias, primeiro constituíssem um modelo de policiamento de acordo com sua realidade local, e depois, o aperfeiçoasse a partir de estratégias de coprodução e cosupervisão do serviço com a comunidade.

Mas de modo geral, os sistemas de polícia pública demonstram uma notável permanência no tempo, desde a sua constituição, em XX, estão presentes até hoje em nossas sociedades. As características estruturais têm permanecido as mesmas na maioria dos países contemporâneos desde que eles se tornaram reconhecíveis como Estados (BAYLEY, 2001, p. 76). Isso não significa negar que ocorreram mudanças, mas elas não foram claras e de categoria cumulativa na direção de mudanças nas estruturas nacionais.

2 – Os modelos de policiamento na sociedade moderna

A polícia como conhecemos hoje, segundo Bittner (2003), é uma criação da sociedade inglesa do século XIX, pois naquele momento, em termos de desenvolvimento como uma sociedade urbana industrial, a Inglaterra era muito mais

avançada que os outros Estados. No seu devido tempo, o modelo foi adotado em todos outros lugares, embora com algumas modificações exigidas pelas diferentes tradições e diferentes formas de organização política.

Com base neste fundamento podemos observar que algumas dimensões desenham os modelos de polícia na sociedade moderna. Monet (2006, p. 79) ao descrever sobre os modelos de polícia na Europa, apresenta como primeira diferença notável entre as agências policiais, os tipos de sistemas: monista e pluralista. O primeiro diz respeito ao tipo de sistema cuja existência de uma só força policial é responsável pela integridade do território, além de ter que prestar contas a uma só autoridade. Já o sistema pluralista, comporta pelo menos dois corpos de policiais.

Uma segunda dimensão descrita por Monet (2006) permite distinguir os sistemas policiais centralizados e os sistemas descentralizados. Segundo o autor, pode ser considerado centralizado um sistema policial, a partir do momento em que tudo que concerne aos problemas do ou dos corpos policiais é colocado sob a responsabilidade final de uma instância situada no nível político central. Inversamente, um sistema policial pode ser considerado descentralizado em todo lugar em que se encontra, em matéria policial, certa divisão das responsabilidades entre autoridades políticas situadas em diferentes níveis da organização geral do Estado.

Bayley (2001) em seu livro *Padrões de Policiamento*, ao analisar as relações entre a polícia e a sociedade ao longo da história, considera que a polícia não é uma invenção moderna. Ao contrário, a maioria dos países, em variados momentos, tem encontrado maneiras de manter a ordem pública e garantir as leis, utilizando a força do trabalho policial. Destaca que enquanto alguns países possuem um único corpo policial, outros possuem várias polícias, alguns sistemas são centralizados outros descentralizados, com atuação variando de âmbito nacional a local, passando por estadual, condados, municipais, com sobreposição de ações ou fronteiras de atuação delimitadas.

Outro conceito que norteia a abordagem Bayley (2001, p.50) no que diz respeito ao policiamento moderno é a especialização e o profissionalismo. Define especialização como termo reativo, referente à exclusividade em se desempenhar uma tarefa. Em policiamento, esta tarefa é a aplicação de força física dentro da comunidade. Destaca ainda que, haver uma força policial especializada na sociedade não é o mesmo que haver uma única força policial. Para o autor, a mudança para um policiamento

especializado, ainda não ocorreu. Quase sempre, o policiamento não-especializado se evidencia como parte do colapso dos sistemas políticos e a criação de novos apoios policiais, apontando que nos Estados modernos, a aplicação de força física para a manutenção da ordem tem sido confiada a organizações especializadas não militares.

A descrição feita por Bayley (2001) sobre a especialização da polícia nos ajuda compreender o fenômeno em que elas tentam melhorar sua eficiência na prestação de um tipo de policiamento, mas por outro lado, afastam-se do seu propósito principal, que é estar próximo das comunidades que necessitam de um serviço de proteção, seja ele qual for, prestado por qualquer policial, usando a técnica adequada que ajude a sanar o problema. Senão vejamos nas palavras de (BAYLEY, 2001, p. 59):

A especialização da polícia não pode ser contabilizada em termos de mudanças políticas e sociais, exceto nos casos de participação militar, porque a especialização, embora seja uma característica do policiamento moderno, não é peculiar a este. [...] acredita-se que a especialização seja útil, tanto em termos de garantir não só controle adequado quanto aumento de eficiência.

Quanto à profissionalização, Bayley (2001) reconhece ser difícil estabelecer um marco para especificar este atributo da polícia. Atribui esta dificuldade às diversas partes que constitui esta denominação, as irregularidades dos processos de reformas entre os países, as diferentes velocidades com que a profissionalização ocorreu, e por último, mas não menos importante, a necessidade de elementos qualitativos possíveis de dizer que tenha ocorrido qualquer processo de profissionalização em uma determinada época. Apesar disso, afirma que a profissionalização ocorreu no Japão, França e Alemanha, Grã-Bretanha, Índia, Estados Unidos e Rússia durante o século dezanove, chegando ao auge no século vinte, indicado pelo tratamento e abordagem sistemática dos problemas de recrutamento, treinamento, pagamento e supervisão das polícias.

Por sua vez, Batitucci (2010) ao fazer uma perspectiva comparada da evolução institucional da Polícia no século XIX destaca que a profissionalização do aparato policial, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, surgiu no final do século com o chamado modelo-burocrático de policiamento, consolidado especialmente pela reforma administrativa e burocratização, militarização, incentivos à formação profissional e uso intensivo de tecnologia.

Neste contexto, eram valorizadas ações policiais que tinham como objetivo alertar os indivíduos sobre o que pode e o que não pode ser feito ou que tenham como objetivo reprimir a ocorrência de um crime tão logo ele se verifique. A função policial passou a ser um cargo público, em detrimento de uma ocupação privada, e seu exercício deveria ocorrer dentro de regulamentos estritos, altamente militarizados dentro de uma hierarquia de controle e comando, de tal forma que os desejos dos cidadãos em geral não interferissem no trabalho policial. Ou seja, o modelo de policiamento profissional, concebido ao final do século XIX, coloca como foco principal da ação policial “a prevenção de crimes violentos, responsáveis pelo sentimento de insegurança da população” (RIBEIRO, 2014, p. 279).

Como bem destaca Bretas (1998, p. 221), neste processo, "a polícia inglesa - paradigma da noção de força policial moderna - adotava como medida básica a dura disciplina militar e enfrentava com um número enorme de demissões a resistência dos policiais a conformarem-se ao modelo de trabalhador padrão, sóbrio e morigerado". Então, foi o uso excessivo dos regulamentos que permitiu ao modelo profissional se conformar em “importante separação entre polícia e o público” (MARINHO, 2002, p. 81).

Souza (2002, p. 20) assevera que a polícia moderna, “[...] instrumento coercitivo de imposição de um modelo de ordem sob lei, representa a resposta do Estado burocrático e racional, para a garantia da paz social”. O simples fato de os meios de realização da violência física legítima estar concentrado nas mãos do Estado implica em novos desafios sobre as organizações policiais e, por conseguinte, questionamentos sobre a sua capacidade de garantir a lei e a ordem. Por isso, com o passar do tempo, o modelo profissional começou a apresentar certos sinais de esgotamento, sendo os mais visíveis a elevação da taxa de criminalidade e a baixa confiança da população na instituição.

Em parte, esse sentimento devia-se ao fato de a polícia chegar quando o delito já tinha ocorrido e não saber o que ocorria na localidade de forma a prevenir o crime. As prisões eram feitas de forma muito violenta, ainda que essa violência fosse aceita e desejada pela própria instituição. Além disso, apesar de as polícias serem definidas por suas funções, especialmente, a manutenção da ordem e a proteção, elas não servem apenas para essa finalidade. Desempenham várias outras funções, tais como a administração de conflitos, o atendimento às emergências médicas e o controle de

distúrbios, que incluem desde o som alto até a retirada de um *serial killer* de uma dada área e, por isso, os policiais deveriam ter competências e habilidades distintas do simples cumprimento cego dos regulamentos.

Por conta disso, podemos perceber na história que quando se fala de polícia profissionalizada, na verdade, o que encontramos é uma polícia disciplinada, mas que por outro lado, possui um aparato frágil e de grande incapacidade de articulação, algo que servia para as necessidades de cada época. Tomando por conclusão: “é a profissionalização que cava o fosso entre formas antigas e formas modernas de polícia” (MONET, 2006, p. 61).

Em meados do século XX, era premente a necessidade de se aprimorar o modelo profissional, de forma a promover a aproximação entre a polícia e o público, pois, de outra forma, seria impossível conhecer a dinâmica da criminalidade (incluindo a policial) e preveni-la. Entre as medidas destinadas a fortalecer o controle das atividades de polícia, melhorar o desempenho de suas atividades, aumentar a confiabilidade dos cidadãos em suas ações, evitar e punir abusos cometidos por policiais - casos de violência policial – destacam-se as tentativas de constituição de um modelo de policiamento capaz de gerar a redução do sentimento de insegurança e a confiança na polícia. Nascia, assim, o policiamento comunitário, o qual foi sendo progressivamente constituído como um modelo a partir de um intenso processo de experimentação que teve lugar nas norte-americanas (RIBEIRO, 2014).

Entende Cerqueira (1999) que o policiamento comunitário põe como componentes centrais e complementares a parceria com a comunidade e a resolução de problemas, defendendo, ainda, que as exigências por uma nova forma de fazer policiamento partem de duas dimensões distintas. A dimensão política envolve questões ligadas ao dever do Estado de prestar contas à população ou ao direito do cidadão de participar das decisões da administração pública, ou seja, envolve aquilo que os teóricos do policiamento comunitário chamam de “concessão de poder à comunidade”. A dimensão técnica responde pela eficácia dessa parceria em atingir os objetivos que lhes são propostos: o controle do crime e da desordem, isto é, os aspectos operacionais da atividade policial (CERQUEIRA, 1999, p. 91).

Ribeiro (2014) destaca que a proposta do modelo comunitário nunca foi a substituição do modelo profissional, mas a sua complementação, posto que as organizações policiais contemporâneas devem ser capazes de empreender tanto práticas

reativas quanto preventivas. Devem estar preocupadas em aplicar a lei de modo universal e, ao mesmo tempo, responder às demandas específicas de cada comunidade. Ou seja, as organizações policiais utilizam, em primeiro plano, o modelo profissional, que estabelece as regras e os recursos a serem acionados pelo polícia na sua tarefa de disciplinar os indivíduos e, conseqüentemente, de garantir a ordem. Contudo, em áreas nas quais a plena institucionalização desse modelo não é capaz de prover o sentimento de segurança, as organizações policiais tendem a utilizar o modelo de policiamento comunitário, que, ao flexibilizar determinados pressupostos da ação policial tradicional, contribui para que a população policiada se sinta mais próxima da polícia e, assim, mais segura.

Na próxima seção, será apresentado um breve sumário do processo de constituição e funcionamento das Polícias Militares brasileiras que exercem a atividade de policiamento ostensivo, ou seja, a função de manutenção da ordem.

3 – As Polícias Militares no Brasil

Inicialmente, ao tratamos da história da polícia podemos destacar os achados de Holloway (1997), que ao concentrar seus estudos no período do Império enfatiza que os aspectos de controle social e repressão são exercidos pela polícia num contexto escravista. Revela, assim, a precariedade do aparato policial e das articulações entre policiais, homens livres pobres e escravos, mas que ainda assim deveria funcionar na produção de uma ordem.

A história das polícias no Brasil se confunde com o processo de constituição e funcionamento do próprio Estado Brasileiro. De acordo com Bretas e Rosemberg (2013), antes da chegada da Corte Portuguesa (1808), existia, no Brasil, Forças Militares que não eram especializadas e que tinham como atividade o patrulhamento do espaço urbano, controle de estradas e recaptura de escravos fugidos. Tal corpo de força não poderia ser denominado de polícia, pois não atendia ao princípio básico da atividade policial que é o de garantir segurança à coletividade. Ainda segundo esses autores, o marco inicial da atividade policial no Brasil é a chegada da corte portuguesa ao país, em 1808, momento em que se recriou, na colônia, toda a estrutura burocrática existente na Metrópole, inclusive a Intendência Geral de Polícia (1808), tal qual existia em Lisboa, e a Guarda Real de Polícia (1809).

A diferença entre as duas instituições é bem semelhante à forma como os modelos policiais brasileiros se estruturam na atualidade. A Intendência Geral de Polícia, antecedente direto do que hoje denominamos Polícia Civil, era um órgão administrativo com poderes judiciais e, encarregado das tarefas de administração da cidade. Como destaca Bretas (1998, p. 233), a criação da Guarda Real de Polícia decorreu da incapacidade da outra instituição em absorver todas as funções relativas à manutenção da ordem. Assim,

Como a Intendência não dispunha de pessoal para fazer valer suas determinações, foi estabelecida a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, corpo estruturado à semelhança do Exército, mas tendo como principal função atender às ordens do intendente na manutenção do sossego público. Dessa Guarda Real original derivaram as instituições policiais uniformizadas de formato militar que ainda hoje fazem o policiamento urbano.

Essa citação evidencia que, desde o século XIX, nossas polícias são organizadas de maneira dualizada. As forças policiais militarizadas, encarregadas de manter a ordem pública, foram absorvidas pelo Império. A elas, sucedeu-se a criação de Guardas Civis, que passaram a responder pelo policiamento ostensivo, com objetivo de prevenir a criminalidade. Como descreve Bretas (1997b, p. 40):

(...) a função de polícia dividiu-se, sem obedecer a um padrão definido, em duas forças paralelas: a polícia civil e a polícia militar. A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o tempo, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar sofria frequentes ataques como inadequada para o policiamento diário, motivando a criação de outras polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil.

Ao interpretar o papel histórico urbano da polícia no Rio de Janeiro, Holloway (1997, p.22) descreve que o policiamento regular começou em 1808, e a melhoria administrativa das patrulhas policiais a cargo de homens armados e uniformizados iniciou-se em 1831, semelhante aos desenvolvimentos institucionais na Europa Ocidental e anteriores aqueles ocorridos nos Estado Unidos.

Após a Proclamação da República, nas primeiras décadas do século XX, a organização da atividade de policiamento era tripartida. Existia a Força Militar, à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições, a Guarda Civil responsável pelo policiamento nas ruas, e a Polícia Civil incumbida de coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais. Esse modelo perdurou quase oito décadas, quando, através da Emenda Constitucional nº 1/1967, (i) as Forças Militares se converteram em Polícias Militares e receberam novas prerrogativas, como a manutenção da ordem pública; (ii) as Guardas Civas foram extintas e seus membros foram incorporados pelas Polícias Militares.³

A partir do Decreto-Lei nº 667/1969, as Polícias Militares passaram a ter exclusividade no policiamento ostensivo fardado, “marco determinante na ampliação e fortalecimento do papel das Polícias Militares e, portanto, na militarização do sistema” (FONTOURA, RIVERO E RODRIGUES, 2009, p. 146). É neste momento que as Polícias Militares passam a ser incumbidas do policiamento fardado ostensivo de maneira *exclusiva*.

Portanto, foi durante o último regime autoritário experimentado pelo Brasil (1964-1985) que as Polícias Militares foram instituídas em substituição às Forças Públicas e às Guardas Civas, com a competência de policiamento ostensivo e a subordinação ao Exército. Com a transição democrática e o advento da Constituição da República Brasileira de 1988 (CR), não houve mudanças nesse dispositivo. Nos termos do art. 144,⁴ a segurança pública é dever do Estado, cabendo às suas polícias a realização das atividades de policiamento. Em âmbito estadual, a Polícia Civil exerce funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, exceto as militares,⁵ e à Polícia Militar cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Diferentemente da maioria dos países, onde a mesma corporação que investiga realiza o policiamento nas ruas, temos duas “meias” polícias, o que acarreta

³ Nesse sentido, ver: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/223589/decreto-lei-217-70>, acesso em 07 de abril de 2014.

⁴ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁵ O decreto-lei Nº 1001, de 1969 determinou que todos os crimes praticados por corporações militares são de competência da Justiça Militar. No entanto, após o massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei Nº 9.299, que transferiu para a Justiça comum os casos de homicídios dolosos cometidos por policiais militares.

“distanciamento das direções das instituições policiais, duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações, que, somados, constituem uma das principais causas estruturais da ineficiência do setor” (MARIANO, 2004, p. 21). Com essa divisão das polícias estaduais em civis e militares, inexistente um ciclo completo das atividades policiais, algo que “traz consequências para o conflito de competências e a eficácia do sistema de segurança pública como um todo” (FONTOURA, RIVERO E RODRIGUES, 2009, P. 148).

Ao contrário dos demais países, em que a especialização é intra-organizacional, com profissionais de uma mesma organização se dividindo nas funções de polícia criminal e polícia urbana, no Brasil, a especialização “é extra-organizacional: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa tarefas paramilitares e de patrulhamento” (MEDEIROS, 2004, p. 278). As limitações desse arranjo institucional são evidentes, ao ponto de apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais entre elas, revelando-se uma instância de conflitos e rivalidades de duas organizações de um mesmo sistema de justiça.

Cabe mencionar que, apesar de todos os avanços decorrentes da promulgação da CR/88, quanto à segurança pública e atuação dos policiais, 1988 não é marco de mudança. Diferentemente do que se poderia imaginar, não há grande ruptura dos 20 anos de regime militar – que se utilizou o poder das forças policiais para repressão e os 30 anos de regime democrático.

Conforme destacado por Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), um dos fenômenos mais evidentes da continuidade entre o regime autoritário e o democrático, do ponto de vista dos modelos de policiamento, é a brutalidade policial, que se perpetua em nossas ruas e delegacias. Em geral, há batalhões da Polícia Militar destacados para ações mais violentas que são responsáveis por uma parcela importante das mortes de civis em confronto com policiais. A alta letalidade da ação policial é acompanhada de um conjunto de irregularidades que muitas vezes inviabilizam a investigação dos casos, sendo essa a história que essa dissertação quer descortinar, revelando os desvios policiais que ainda permanecem desconhecidos.

*

De acordo com os estudos revisados neste capítulo, a Polícia como instituição foi criada no bojo do processo de constituição do Estado Nação, cuja manutenção dependia da contenção através da violência física direta, afim de mediar as relações sociais. Para tanto, a organização do Estado Constitucional fundamentou-se no poder estatal baseado nas leis que, por sua vez, converte-se no monopólio do uso da violência. No Brasil, a Polícia Militar, instituição cuja estrutura foi constituída durante o período ditatorial como força auxiliar do Exército, em sua missão cotidiana de manter a ordem, utiliza como pauta classificatória os crimes descritos no Código Penal. No afã de resolver problemas imediatos, os policiais de linha de frente, muitas vezes confundem autonomia para a tomada de decisão com arbitrariedade, e podem lançar mão de condutas desviantes que não serão objeto de supervisão por oficiais e, tampouco de controle por parte de instituições como o Ministério Público e a Justiça. Ao longo do tempo, essas condutas podem ganhar legitimidade em certos segmentos sociais até transformar-se em mecanismo paralelo, que garante a realização de uma justiça imediata quando o sujeito apreendido é um bandido. Este será o tema do capítulo subsequente.

Capítulo 2 – Do controle social ao desvio de conduta policial militar no Brasil

Nos regimes democráticos, a atividade policial requer um equilíbrio entre o uso da força e o respeito aos direitos individuais. Assim, podemos afirmar que a especificidade da atividade policial nos regimes democráticos se reveste da necessidade em limitar a discricionariedade policial, sem abrir mão de suas prerrogativas de controle social.

Basicamente, os esforços devem se concentrar na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle. Entretanto, a qualidade e eficácia desses mecanismos, que visam inibir o desvio de conduta policial, em especial, a letalidade e a brutalidade, são questões ainda incipientes no interior das próprias polícias. Além de fatores internos à organização policial, a análise e compreensão de tais questões passam, igualmente, pelas relações entre polícia e sociedade, algo que será discutido no decorrer desse capítulo.

1 – A ação da Polícia Militar brasileira em um contexto democrático

Como descrito no capítulo anterior, a Polícia Militar, força auxiliar do Exército, se constituiu em instituição responsável pelo policiamento ostensivo em 1969, quando vigorava um regime autoritário no país. Com a transição para a democracia (1985), não se alterou a missão das Polícias Militares, abrindo-se uma discussão, ainda que bastante superficial sobre a necessidade de adaptação do *modus operandi* dessas organizações ao novo regime (CANO, 2006).

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 apenas se restringiu a cancelar a atividade da Polícia Militar como a de policiamento ostensivo, sem uma maior discussão sobre a natureza de suas práticas, permitindo que algumas ações autoritárias passassem ao novo regime. Pode-se dizer que muitos avanços foram alcançados desde o retorno ao governo civil, contudo, a permanência da violência das forças policiais representa um dos graves obstáculos à consolidação democrática (HOLSTON e CALDEIRA, 1998).

Adorno (2014, p.192) cita os seguintes exemplos paradigmáticos da violência policial: Massacre do Carandiru (1992)⁶, Chacina da Candelária (1993)⁷, Massacre de Eldorado dos Carajás (1996)⁸, Chacina da Baixada Fluminense (2005)⁹. Além desses, cita-se por oportuno, Manaus (2015)¹⁰ e Rio Grande do Norte (2016)¹¹ que também podem ser considerados episódios constitutivos da nossa história, como condutas ilustrativas de como as forças de segurança lidam com os desafios decorrentes de sua incapacidade de impor a lei e a ordem nos marcos de Estado de Direito. Para além desses casos, no cotidiano das cidades brasileiras, os membros das Polícias Militares continuam a agir tal como outrora e, por isso, não são raros os episódios de brutalidade e violência protagonizados pelos próprios policiais, apresentando, por sua vez, um cenário extremamente frustrante para aqueles que depositaram esperanças na democratização do país como forma de redução da violência policial (PAIXÃO, 1990; BELLI, 2004; MISSE, 2007; SILVA, 2009; CANO, 2011).

Outra evidência do excesso de desvios pelas polícias brasileiras é a quantidade de relatórios produzidos por entidades internacionais defensoras dos direitos humanos sobre violência policial no Brasil. Segundo esses relatórios, grande parte dos resultados obtidos pela polícia é decorrente de ações arbitrárias e extralegais, ou seja, uma polícia que se outorga o direito de “fazer justiça com as próprias mãos” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005, 2007 e 2010; HUMAN RIGHTS WATCH, 1997, 2009; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, 2010).

Os estudos nacionais sobre a temática "desvio policial" não apontam apenas uma causa para o crescente número de casos de violência envolvendo os agentes da lei, mas

⁶ O Massacre do Carandiru aconteceu no dia 02 de outubro de 1992, após uma rebelião iniciada pelos detentos no Pavilhão 9 da Casa de Detenção do Carandiru em São Paulo, quando a tropa de choque da Polícia Militar invadiu o local e o saldo da operação foram 111 presos mortos.

⁷ Na Chacina da Candelária, sete crianças “moradoras de rua” foram metralhadas, quando dormiam, em área central da cidade.

⁸ Em 17 de abril de 1996, 1.500 trabalhadores sem terra do município de Eldorado dos Carajás, no Pará, foram brutalmente agredidos e 19 covardemente mortos pela Polícia Militar. Os sem terra estavam acampados na região e protestavam contra a demora da desapropriação de terras. Lutavam por Reforma Agrária. A ação truculenta comandada pelo coronel da PM Mário Pantoja, e com o consentimento do governo do PSDB, na época do então governador Almir Gabriel, entrou para a história como o Massacre dos Carajás.

⁹ A Chacina da Baixada, como ficou conhecido este episódio, foi uma chacina que ocorreu na noite de 31 de março de 2005, quando policiais militares à paisana, assassinaram a tiros 29 pessoas e feriram outras duas em diferentes pontos dos municípios de Nova Iguaçu e Queimados, na Baixada Fluminense.

¹⁰ Trinta e sete pessoas foram assassinadas em apenas um fim de semana, em Manaus. Crimes podem estar ligados à morte de sargento da PM durante assalto.

¹¹ Em agosto de 2016, em um período de apenas 24 horas, 21 pessoas foram assassinadas na Região Metropolitana de Natal. Suspeita-se que as mortes tenham sido uma retaliação da Polícia Militar após a morte de um soldado que fazia bico de segurança em um supermercado.

discorrem sobre a confluência de uma série de fatores para o entendimento desse fenômeno. Segundo essa literatura, os desvios de conduta policial podem ser explicados primordialmente por duas teses: (i) o excesso de discricionariedade do policial de linha de frente; (ii) a ausência de mecanismos de *accountability* policial.

Nas próximas seções deste capítulo, apresento cada uma dessas justificativas. No capítulo 4, procuro retomá-las indicando quais parecem encontrar maior ressonância com a análise dos dados extraídos dos registros existentes na Corregedoria da Polícia Militar, sobre os desvios de conduta policial em Belo Horizonte.

I. Excesso de discricionariedade do policial de linha de frente

A carreira policial militar, em Minas Gerais, se divide em duas categorias - praças e oficiais - com suas respectivas subdivisões hierárquicas. Em ordem crescente de hierarquia, as praças atuam nas graduações de soldado, cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento e subtenente; os oficiais, nos postos de 2º tenente, 1º tenente, capitão, major, tenente coronel e coronel. Entre as duas categorias, encontram-se as praças especiais de polícia, designação dada ao aluno oficial e ao aspirante a oficial - recém-formado no curso de formação de oficiais.

A forma de ingresso é diferenciada, com provas e títulos distintos para ambas as categorias: os oficiais frequentam o Curso de Formação de Oficiais (CFO), no qual ingressam mediante o diploma de curso superior em direito; já as praças ingressam com 2º grau completo e fazem o Curso Superior de Tecnologia em Execução de Polícia Ostensiva (CSTEPO). Concluída a formação, o policial passa a integrar os quadros da instituição, de oficiais e de praças, ocupando os postos iniciais da escala hierárquica. Além desses, há também o Curso de Habilitação de Oficiais (CHO), concurso interno para que as praças, com mais de quinze anos de serviço e graduação mínima de 2º sargento, tenham acesso ao quadro de oficiais.

A partir da ideia de que os policiais são orientados para atividades regulares, distribuídas de forma fixa como deveres oficiais, o treinamento profissional em torno de objetivos especializados é complementado por uma hierarquia bem definida, que, em tese, garante a supervisão dos postos inferiores pelos superiores, mensurando resultados e corrigindo possíveis desvios em relação aos fins organizacionais. Afinal, a outra diferença existente entre oficiais e praças da Polícia Militar é a natureza da atividade.

Enquanto as praças estão na linha de frente do serviço operacional, distribuídos pela cidade para prevenir a ocorrência de crime, os oficiais devem, dentre outras funções, supervisionar a conduta policial, no turno de serviço, conforme escala pré-determinada. De acordo com o regulamento disciplinar que define e classifica as transgressões disciplinares e estabelece normas relativas às sanções disciplinares, cabe ao policial mais antigo o controle das ações de seus subordinados, de forma a reduzir a discricionariedade desses agentes e, dessa maneira, impedir a ocorrência de desvios.

As atividades práticas dos agentes de linha de frente, atuando com o público externo, revelam grande autonomia dos níveis hierárquicos mais baixos para escolher procedimentos em situações conflitivas e ambíguas, raramente solucionáveis a partir de planejamento ou consulta aos escalões mais altos da organização (PAIXÃO,1982). Por óbvio, existe a discricionariedade do profissional de nível de rua¹², que decide sobre a ação policial mais adequada à determinada situação. Ou seja, a discricionariedade é inerente ao mandato policial - é a possibilidade do uso da força com respaldo legal (BUENO, 2014).

Florindo (2011), quando discute sobre a relação entre os aspectos específicos do policiamento em cada sociedade e os dilemas universais da relação entre o Estado, a polícia e a sociedade, destaca que o poder discricionário da polícia e a liberdade de atuação dos agentes nas ruas caracterizam o papel instrumental da polícia. Mais que o funcionamento à parte do sistema legal, a conhecida tendência da organização policial na execução de funções evidencia o seu papel como “gradação extraoficial de autoridade, que serve para complementar o sistema judicial oficial” (FLORINDO, 2011, p. 173).

Muniz (1999) quando discute sobre o uso de força e discricionariedade na ação policial, declara que as organizações policiais não podem prescindir de um enquadramento que permita ao agente de ponta, diante da situação concreta, articular todos os recursos de que dispõe de forma a garantir a ordem pública. Todo policial deve dispor de um acervo de conhecimentos e técnicas que qualifiquem e orientem a sua ação, permitindo-lhe aplicar a medida suficiente e comedida de força numa dada ocorrência singular.

¹² Discricionariedade é a margem de liberdade conferida pela lei ao agente público para que cumpra seu dever; é o poder de o agente público agir ou não, de decidir atos de sua competência, dentro dos limites legais, para realizar o interesse público (DINIZ, 1998).

Neste contexto, outra forma de vislumbrar a discricionariedade do policial de linha de frente é entendendo a ação da polícia como um juizado de pequenas causas, uma justiça barata e popular de primeira instância, que se encarrega de arbitrar os conflitos e encaminhar os casos para uma solução informal, sem uso do aparato legal. Trata-se de um tribunal de rua, que opera de acordo com a percepção do policial de qual punição é capaz de gerar maior controle social.

Ao analisar a polícia do Rio de Janeiro entre 1907 e 1930, Bretas (1997, p. 205) afirma que “nos seus sinais imediatos, visíveis, o relacionamento entre a polícia e o público era permeado pela violência, pelo medo e talvez por uma deferência concedida a contragosto. Não é difícil argumentar que as coisas não mudaram muito no correr do século”. O problema todo se coloca quando os desvios impetrados em ações policiais são aceitos pela população.

Cita-se, por oportuno, uma reportagem intitulada *População de Campo Novo aplaude ação policial que matou oito assaltantes*¹³. Uma ocorrência em que cerca de oito indivíduos invadiram o quartel da PM em Campo Novo de Rondônia e renderam os policiais de plantão e demais militares que estavam chegando para troca de turno. O grupo subtraiu as armas dos policiais e realizaram um arrastão pela cidade com roubos a instituições bancárias e comércios. Vários tiros foram efetuados, causando terror e pânico à população. Enquanto a quadrilha fugia, se deparou com várias viaturas da PM, houve um intenso tiroteio e oito suspeitos foram mortos. Na ocasião, instantes após o desfecho da ocorrência, a população de Campo Novo se reuniu em frente ao quartel da PM e realizou vários elogios com salva de palmas à ação da polícia.

Quando aplaudimos a violência policial, no entanto, a mensagem passada aos nossos supostos guardiões é que esta arma pode ser usada como bem entenderem. Aceitamos que a polícia se comporte não como o agente público a nos proteger, mas que aniquilam tanto o “bandido” como o inocente. Dessa forma, é a sorte, e não a lei, o elemento a impedir que um policial (fardado ou não) com arma na mão, decida o destino do cidadão, em determinada ocorrência.

Além disso, percebe-se que o mais conhecido dos tipos aos quais a violência policial se direciona é o sujeito que, no Brasil, é classificado como “bandido”, o sujeito criminal que é produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis

¹³ População de Campo Novo aplaude ação policial que matou oito assaltantes. Disponível em: <http://www.comando190.com.br/noticias>. Acesso em: 15mar15.

penais. Não é qualquer sujeito incriminado, mas um sujeito por assim dizer “especial”, aos olhos da discricionariedade da polícia.

Ele é agente de práticas criminais para as quais são atribuídos os sentimentos morais mais repulsivos, o sujeito ao qual se reserva a reação moral mais forte e, por conseguinte, a punição mais dura: seja o desejo de sua definitiva incapacitação pela morte física, seja o ideal de sua reconversão à moral e à sociedade que o acusa. [...] envolve ainda, uma complexa afinidade entre certas práticas criminais e, certos “tipos sociais” de agentes demarcados (e acusados) socialmente pela pobreza, pela cor e pelo estilo de vida. Seus crimes os diferenciam de todos os outros autores de crime, não são apenas criminosos; são “marginais”, “violentos”, “bandidos” (MISSE, 2010, p. 17).

Misse (2010) argumenta que mais do que estigmatização pode resultar da criminalização do fato e da incriminação do infrator um processo específico que ele denominou de sujeição criminal. Neste caso, a culpabilidade do agente acusado estaria dada anteriormente à sentença e, no limite da sujeição criminal, o sujeito criminoso é aquele que deve ser punido. Se ele pode ser punido, cabe à polícia – agente estatal que primeiro administra a questão da criminalidade – realizar essa função de “inseticida social”, como uma vez pronunciou um político do Rio de Janeiro¹⁴.

Ou seja, o risco de ser classificado como bandido e, por conseguinte, sofrer com o abuso policial é maior para aqueles que possuem determinadas características. Segundo o *Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil – racismo, pobreza e violência*, do PNUD (2005), a probabilidade de negros residentes em favelas morrerem em confrontos com a polícia era muito maior do que a de brancos. Os dados apresentados pelo PNUD (2005), embora causem impactos, corroboram aquilo que vem sendo apresentado em outros estudos (LIMA, 2011 e BARROS, 2008), utilizando diversas metodologias a respeito do processo de discriminação social que operacionaliza o desvio policial.

O caráter discricionário da atividade policial dificulta a delimitação de parâmetros para o uso legítimo da força no desempenho da atividade, a fim de distinguir a ação discricionária da simplesmente arbitrária. Como os policiais de hierarquia mais

¹⁴ Nesse sentido, ver: <http://www.jb.com.br/informe-jb/noticias/2012/12/20/a-pm-e-o-melhor-inseticida-social/>, acesso em 11 de março de 2015.

baixa são os que possuem maior discricionariedade, além de serem os que efetivamente policiam os espaços públicos, as praças seriam mais susceptíveis aos desvios em razão de suas atribuições nas modalidades de policiamento ostensivo.

Logo, as praças teriam maior possibilidade de ultrapassar os ditames legais e de violar a integridade física ou patrimonial das pessoas por estar a maior parte do tempo em atividades de rua, sem a devida supervisão de um oficial, devendo resolver problemas que são a elas apresentados a todo o momento. Destaca Bueno (2014) que, na tentativa de manter o vínculo com os profissionais de baixa patente, os oficiais tendem a encobrir erros de seus subordinados, enfraquecendo ainda mais a capacidade de autorregulação desses profissionais.

Assim, é de se esperar que a análise do banco de dados da corregedoria indique que os policiais de linha de frente são mais susceptíveis ao desvio em geral porque precisam resolver problemas imediatos e, por isso, muitas vezes, confundem autonomia para a tomada de decisão com arbitrariedade. Já em relação aos oficiais, por estarem em funções que não demandam atendimento direto à sociedade, estão distantes do olhar do público e do próprio supervisor, já que não raras vezes, oficiais de mesmo posto são responsáveis por supervisionar colegas na função de coordenadores de turno. Dessa forma, podemos entender que os desvios cometidos por eles se tornam naturalmente mais encobertos.

II. *Ausência de mecanismos de accountability policial*

A *accountability* é uma palavra ainda sem tradução para o português que se refere aos mecanismos de controle e responsabilização existentes em uma sociedade. O controle da atividade policial é imprescindível para se garantir um policiamento eficiente e evitar desvios de função, posto que o alto grau de discricionariedade dessa atividade constitui enorme desafio, como destacado na seção anterior.

Via de regra, o controle da atividade policial é executado através de diversas estratégias, combinando o uso de mecanismos internos e externos. No caso das instituições policiais, Bayley (2001) organizou os mecanismos de *accountability* em quatro categorias (externo-exclusivos, externo-inclusivos, interno-implícitos e interno-implícitos), dependendo da institucionalidade e, ainda, dos poderes de apuração e responsabilização que cada um desses mecanismos possui.

Os mecanismos formais permitem um controle mais centralizado e intensivo dos desvios policiais, sendo dirigido aos tipos mais visíveis/observáveis de violência policial, como homicídios, tortura e agressões físicas. Já os informais possibilitam um controle mais descentralizado e extensivo dos desvios, voltando-se, sobretudo, para os tipos menos visíveis/observáveis de desvio policial, como abuso de autoridade, desrespeito, ameaças, extorsão, agressões verbais e tratamento diferenciado em função de classe ou *status* social.

Os controles, externo-exclusivo e externo-inclusivo são mecanismos de controle externo da polícia e podem ser exercidos de diversas maneiras, “coordenados por políticos, burocratas ou uma mistura de ambos. Alguns corpos específicos possuem total autoridade sobre as operações policiais; outros avaliam apenas questões disciplinares, e alguns são apenas consultivos” (BAYLEY, 2001, p. 178).

Os mecanismos externo-exclusivos são os subordinados ao governo e os que estão em instituições específicas fora do Poder Público, mas diretamente conectado a ele. São exercidos pela autoridade administrativa (como o prefeito, o governador ou, ainda, por secretários e ministros de governo) ou por instituições regulamentadas fora do governo, definidas por legislação específica, como comissões policiais nacionais, municipais e provinciais; comissões de avaliação civis; dentre outros. Parte-se da noção de que os governantes, os legisladores e os juízes têm um tipo de conhecimento que lhes permitiria avaliar o uso legal/ilegal da força física pelos membros das polícias.

No Brasil, o controle externo-exclusivo das polícias, por imperativo constitucional, compete ao Ministério Público (MP). O órgão detém o monopólio da propositura da ação penal, o que significa que cabe a ele proceder às acusações contra representantes do Estado que transgridam a lei e em defesa do cidadão. A atuação do Ministério Público não envolve apenas funções reativas, incluindo ainda ações de acompanhamento e avaliação da atividade policial. No entanto, conforme atesta Bueno (2014), essas atribuições nunca foram exercidas de fato pela instituição, salvo em casos isolados, nos quais a mídia chama a atenção para algum episódio ou promotores mais ativistas direcionam esforços para a questão dos abusos policiais.

Os mecanismos de controle externo-inclusivos são realizados rotineiramente ou diretamente por instituições externas à polícia. É efetuado por meio da imprensa, da academia, de organizações de defesa dos direitos humanos, nacionais e internacionais e da Ouvidoria de Polícia. Contudo, sua eficácia depende da liberdade de expressão do

país, do *ombudsman* e, finalmente, das comissões de serviço público ou civil, que são instituições específicas para administrar procedimentos relacionados a seus funcionários.

No Brasil, podemos tomar como exemplo o caso das Ouvidorias de Polícia apresentado por Lemgruber *et al* (2003, p.126) sobre os mecanismos de controle externo da atividade policial. Destaca os autores que, as Ouvidorias brasileiras, além de mais recentes, têm limites de independência e de autoridade muito mais estreitos do que a maior parte dos mecanismos de controle externo da polícia encontrados em outros países. Criadas no Brasil em 1995 têm como papel fundamental, ouvir queixas dos cidadãos contra abusos de autoridade e atos arbitrários e ilegais cometidos por policiais, verificar a autenticidade dessas queixas e tomar medidas para tratamento, inclusive, da responsabilização civil, administrativa e criminal dos imputados. Para tanto, as Ouvidorias devem encaminhar às Corregedorias, que conduzirão as investigações, uma vez que não têm autonomia para investigar por conta própria às denúncias que recebem. Logo, Bueno (2014) destaca que apesar dessas questões, o órgão tem constituído um importante canal de comunicação com a sociedade. O potencial de ação das ouvidorias é elevadíssimo, considerando o alcance na interlocução com a população e a variedade de casos com os quais lidam o que permite uma análise mais acurada do serviço policial.

Os mecanismos interno-implícitos referem-se à capacidade da polícia de se autocontrolar e estão mais concentrados nos processos do que nas estruturas. Esse tipo de mecanismo atua diretamente na atividade policial, e depende da independência da instituição, do tipo de processo disciplinar existente (que requer confiança, velocidade e rigor nas punições aplicadas), da responsabilidade plena do colegiado, da responsabilidade entre colegas ser explicitamente desenvolvida (ocorre informalmente quando um policial supervisiona um colega no convívio do ambiente de trabalho), e do tipo de treinamento que as organizações policiais utilizam. Este controle é realizado por administradores das próprias polícias e, mais especificamente, pelas corregedorias. Sob essa perspectiva, os membros das corporações policiais teriam um conhecimento mais elaborado sobre o uso legal/ilegal da força, estando aptos para avaliar o seu emprego desnecessário.

Finalmente, os interno-implícitos são realizados indiretamente através da influência que exercem no comportamento da polícia. Dizem respeito à organização dos policiais em instituições representativas (sindicatos e associações, por exemplo), à

vocação de cada profissional para a carreira, aos critérios de premiação (promoção e aumento de salários, por exemplo), e, finalmente, à abrangência do contato da polícia com a comunidade. Este controle foca na profissionalização e em critérios claros de competência e responsabilidade profissional. Nesse caso, depende de um conhecimento específico, monitorado por policiais e suas associações.

De maneira esquemática, os quatro mecanismos de controle da atividade policial descritos por Bayley (2001) podem ser vislumbrados no Quadro 1. Segundo o autor, embora seja grande a variedade de mecanismos de controle e, ao mesmo tempo, eles sejam complexos, são compatíveis em países democráticos, o que possibilita que as comunidades se apoiem em diversos tipos ao mesmo tempo, sejam eles internos ou externos. Em várias partes do mundo esses mecanismos estão estruturados em estratégias diferentes e complexas, e, embora em muitas situações existam conflitos entre eles, é possível adotá-los conjuntamente.

Quadro 1 – Tipos de mecanismos de controle da atividade policial

Mecanismo de accountability	Significado	Exemplo
Externo-exclusivos	Realizados por instituições específicas do Poder Público.	Ministério Público
Externo-inclusivos	Realizados por instituições externas à polícia, ainda que parte do poder estatal.	Ouvidoria de Polícia
Interno-explícitos	Realizados pelas polícias com foco nos processos.	Corregedoria de Polícia
Interno-implícitos	Realizado pelas polícias com foco na carreira.	Supervisão do Oficial Superior

Fonte: Adaptado de Bayley (2001)

Mesquita Neto (1999) ao analisar as abordagens teóricas e as práticas de controle da polícia no Brasil, argumenta que qualquer estratégia de responsabilização das polícias deve ser pautada por uma teoria acerca da natureza e da origem dos desvios desse profissional, distinguindo diferentes estratégias de controle. Para o autor, os mecanismos formais (instituídos pelo governo e polícias) e informais (organizados pela própria comunidade segundo a lógica do policiamento comunitário) funcionam de maneira diferente, a partir de conceitos distintos de desvio policial, mas ambos podem ser eficazes ou ineficazes, dependendo da forma e do contexto em que forem empregados.

O problema não parece ser a existência de mecanismos voltados para o controle das polícias, mas a deficiência dos mecanismos voltados para o controle do uso irregular e/ou pouco profissional da força física e da função pública pelos policiais. Segundo Mesquita Neto (1999), esses 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, por exemplo, a substituição da letalidade pela brutalidade, que não mata e muitas vezes deixa marcas sutis. Como resultado, o controle da atividade policial é incipiente. Passagem extraída de Lemgruber *et al.* (2003, p. 125) ilustra bem essa afirmação:

[...] além de uma inércia interna, a limitada atuação do Ministério Público nessa área deriva também do acirramento das resistências corporativas, sustentadas pelo próprio hibridismo do modelo processual brasileiro. Capitulando diante de tais resistências, seja para evitar o confronto, seja em nome de demandas policiais mais “urgentes”—como, por exemplo, a redução dos índices de criminalidade –, o MP tem relegado a segundo plano até agora o controle externo da atividade policial e a defesa dos direitos dos cidadãos nessa área tão fundamental para a efetiva construção da democracia no país.

Os próprios promotores e procuradores de justiça admitem que o Ministério Público não cumpre seu dever constitucional de controle das polícias a contento. Além disso, mesmo diante de provas de excessos do policial em uma determinada ação, em diversos contextos, o MP prefere pedir a absolvição, tornando a ilegalidade de determinadas posturas um recurso legítimo para a ação do policial na rua.

[...] “mesmo com a existência de evidências ou suspeitas de ilegalidades, nem sempre é possível comprová-las, e a ausência de provas consistem no maior obstáculo à condenação de policiais militares. Soma-se a isto, o fato de antes mesmo de começar a investigação, os agentes envolvidos podem descaracterizar o delito já no momento em que aparentemente prestam socorro à vítima. Muitas vezes a morte já é um fato consumado, mas os policiais transportam o corpo para um hospital, dando indícios de cumprimento do dever legal e dificultando a comprovação de ilegalidade da ação. Por fim, as investigações são feitas pela própria PM mediante os inquéritos policiais militares, as provas podem ser facilmente manipuladas e um crime transformado em ação legítima” (NEME, 1999, p.35).

Se o controle externo é difícil de ser exercido em razão da falta de interesse do Ministério Público pela temática, o controle interno sofre das vicissitudes do corporativismo. A principal instância do controle interno é a corregedoria, responsável por receber e apurar denúncias contra policiais. Nos casos de natureza administrativa e disciplinar, cabe a corregedoria a realização de todos os procedimentos de apuração de responsabilidade, mas, em regra, as denúncias são encaminhadas aos batalhões em que servem os policiais acusados, sendo a investigação feita por seus colegas.

Cano e Duarte (2014) demonstram que as corregedorias existentes no Brasil apresentam sérias limitações de infraestrutura, pessoal, capacitação e investimento, assim como não costumam produzir e divulgar informações sobre o seu próprio desempenho. Suas atividades ficam centradas, sobretudo, na repressão dos desvios dentro do modelo do contraditório penal, com pouca ênfase em ações preventivas e de controle de qualidade. Nesse estudo, fica aparente a parcialidade no controle interno das ações policiais.

Argumenta Bueno (2014) que, no Brasil, além da deficiência dos mecanismos existentes, a lógica de controle externo colide com o interno, visto que normalmente o primeiro é exercido, justamente, por não se acreditar que as polícias sejam capazes de controlar a si próprias, refletindo, portanto, uma desconfiança no comportamento do policial e da sua instituição.

Em suma, no caso brasileiro, os instrumentos de controle (externo e interno) não têm sido efetivos para impedir o cometimento de desvios por parte dos policiais militares que, não raras vezes, são encobertos, possibilitando que o policial desviante não seja propriamente processado e punido pelo sistema de justiça. Assim, em razão das graves limitações desses mecanismos de controle, que dizem respeito não apenas à sua existência e funcionamento, mas principalmente à sua efetividade, pode-se afirmar que eles terminam por fomentar outros desvios ao invés de preveni-los.

Tomando esses argumentos como ponto de partida para a análise dos desvios policiais em Belo Horizonte (a ser realizada no Capítulo 4), parte-se do pressuposto de que os policiais militares da capital, ao invés de contribuírem para a prevenção de delitos, terminam por promover o seu incremento, comprometendo a credibilidade da instituição policial perante a sociedade.

*

A proposta deste capítulo foi compreender quais são, segundo a literatura nacional e internacional, os fenômenos que explicam os desvios policiais em geral. A revisão dos estudos permitiu a organização das seguintes hipóteses, a saber:

Hipótese 1- Excesso de discricionariedade: Parte-se do pressuposto de que os policiais militares da capital, diante da tarefa de resolver problemas imediatos, muitas vezes confundem autonomia para a tomada de decisão com arbitrariedade, lançando mão de condutas desviantes na administração do trabalho de rua.

Hipótese 2- Ausência de mecanismos de *accountability* policial: Os mecanismos de controle são incapazes de controlar formas menos visíveis de violência policial e podem incentivar a substituição das formas mais visíveis (como letalidade e brutalidade) pelas menos visíveis (como corrupção).

A partir dos dados cedidos pela corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, pretendemos verificar em que medida as duas narrativas apresentadas para o desvio policial, desdobradas nas hipóteses supracitadas, se fazem presente nos registros obtidos para a capital. Antes de entrar na análise dos dados, o próximo capítulo apresenta uma discussão sobre os limites e possibilidades dos registros policiais, que devem ser tomados como uma construção social em detrimento da representação de uma dada realidade, além de detalhes mais específicos sobre a metodologia adotada na pesquisa.

Capítulo 3 – Metodologia e organização da pesquisa

O objetivo deste capítulo é apresentar a metodologia adotada para a consecução da pesquisa de mestrado. Assim, essa seção se inicia com a problematização dos limites e possibilidades dos dados oficiais, continua com a descrição das fontes de informação consideradas pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais no cômputo de determinadas atividades como desvio policial e termina com a apresentação de um quadro sumário que conjuga as narrativas do capítulo anterior, com os objetivos e hipóteses, destacando como os dados oficiais serão utilizados nos capítulos subsequentes.

1 – Limites e possibilidades dos registros oficiais para a pesquisa social

A preocupação com a mensuração de um fenômeno social qualquer não é exclusivo de sociólogos que querem compreender as suas regularidades, atravessando a própria constituição da sociologia enquanto ciência. Parte-se da ideia de que algo adequadamente quantificado representa, em verdade, a realidade de certo fenômeno, o que nem sempre pode ser afirmado de maneira categórica. Exatamente por isso, autores como Edmundo Campos Coelho ([1980], 2005) são excessivamente críticos à tendência de alguns profissionais do campo em tomar um número - qualquer que seja ele - como uma verdade em detrimento do resultado de uma série de operações. Para o autor, qualquer estatística representa uma série de fluxos de decisão sobre registrar ou não um evento, sobre a forma como o evento deve ser registrado e, por fim, sobre como dar sentido ao número apresentado. Essa operação tende a ser mais complexa quando se trata transformar uma gama de registros já existentes, compilados em formulários administrativos, em estatísticas, sendo esse o problema dos números de crimes e criminosos calculados a partir das informações cedidas pelas organizações policiais.

Em seu livro sobre quem são os criminosos, Augusto Thompson discorre sobre o fluxo de processamento de papéis e pessoas dentro do sistema de justiça criminal destacando os pontos de escape desse contínuo. Para o autor, um crime - acontecido em uma sociedade - pode nunca existir do ponto de vista oficial, por nunca ter sido registrado por uma agência de controle oficial. De outro lado, um crime registrado pode

deixar de ser responsabilizado em razão da ausência de provas que permitam o seu adequado processamento pelas instâncias judiciais. O ponto a ser destacado é o de que "existem infrações que ficam no *escuro* (cifra negra) e as que emergem no *claro*" (THOMPSON, 1983, p. 15), sendo que parte deste processo pode ser compreendido pela própria forma de organização da atividade policial, que determina a construção social do crime e, por conseguinte, de seus números.

A atividade de policiamento ostensivo, tal como regulamentada pelos diplomas legais, estabelece a obrigatoriedade de os policiais vigiarem constantemente qualquer indivíduo ou situação suspeita. Cabe a eles a abordagem de todos os suspeitos, de forma a evitar que indivíduos sejam amedrontados ou vítimas de crime. O problema é que esses diplomas legais não estabelecem o que é um indivíduo ou uma situação suspeita, cabendo ao policial decidir, diante de uma situação concreta, se o rótulo de suspeito cabe ou não no indivíduo. Para a realização dessa atividade, os policiais levam em consideração o treinamento recebido na academia e também o conhecimento acumulado a partir de sua atividade profissional (PINC, 2014).

A partir das teorias aprendidas sobre determinantes do crime e da vivência de uma série de situações de rua, ele tenderá a possuir um olhar mais treinado para situações perigosas e indivíduos suspeitos e, nesse momento, é que podem ser constatados os vieses de sua atividade (PAIXÃO, 1982). Para muitos, o crime é causado pela pobreza, por ser uma "estratégia de sobrevivência". Assim, vários policiais tendem a centrar o seu olhar apenas nesta parcela da sociedade, criando uma espécie de profecia autocumprida. Se os policiais policiam prioritariamente as áreas mais pobres da cidade, abordando apenas homens jovens, de cor escura; os registros oficiais sobre criminalidade não deixam dúvida: esses são os maiores criminosos (IDEM).

Em outras palavras, é possível afirmar que o policial de rua age segundo o conceito de sujeição criminal, cunhado por Michel Misse e apresentado no capítulo anterior sobre quem são os bandidos em termos sócio-demográficos. Quando o policial baseado em seu conhecimento sobre padrões de crime e de criminalidade, decide não policiar determinadas áreas da cidade e/ou não abordar determinados indivíduos como suspeito, ele perde a possibilidade de trazer, às claras, ocorrências que ficam no escuro (THOMPSON, 1983). Essas situações que não alcançam o olhar do policial terminam sem ser rotuladas como desviantes, passando a compor a cifra negra de criminalidade, em detrimento dos registros oficiais sobre crimes e criminosos.

Por isso, Coelho ([1980], 2005, p. 291) argumenta sobre a importância de se abordar a construção social das taxas de criminalidade sob pena de reforçar a criminalização da marginalidade. Em suas palavras:

Ela [a criminalização da marginalidade] é obviamente nutrida pelas *evidências* das estatísticas produzidas pelos órgãos de controle e repressão ao crime (queixas registradas, crimes esclarecidos e prisões efetuadas). (...) Assim, ao sustentar a tese da associação positiva entre pobreza e criminalidade, concede-se aval não apenas para as distorções dos dados oficiais, mas também - e muito mais grave - às perversões das práticas policiais que as produzem. Pior ainda, subscreve-se a definição legal (oficial) do que seja comportamento criminoso, deixando à margem da reflexão crítica os mecanismos de poder que informam e conformam as leis penais.

Com essa passagem, Coelho ([1980], 2005) quer chamar a atenção para a necessidade de se pensar os registros oficiais não como uma representação "real" da dinâmica da criminalidade em nossa sociedade, mas como o resultado do trabalho policial, dos focos de ação desse agente de segurança pública, que ao priorizarem determinados indivíduos em razão de suas teorias sobre as causas do crime terminam por transformar certas populações em foco constante de suas investidas. Em última instância, o que o autor destaca é como os registros oficiais - queixas registradas à polícia, crimes esclarecidos e prisões efetuadas - são, em verdade, o resultado de um processo de classificação; em que o agente da lei diz que um determinado indivíduo praticou uma conduta prevista no Código Penal como crime.

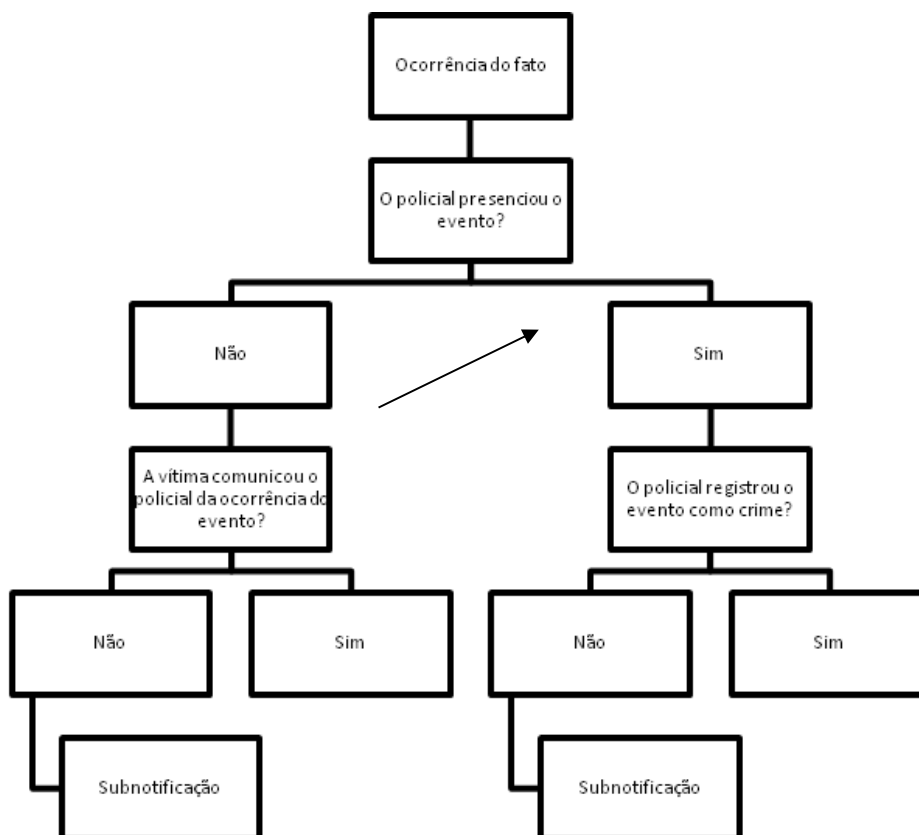
Lima (2011) argumenta que os dados oficiais são produtos organizacionais, que fazem sentido como indicadores sociais apenas à medida que são analisados de forma combinada entre si, permitindo identificar os vieses organizacionais implicados em sua produção. Em publicação mais recente, Lima (2014, p.218) chama a atenção para os critérios a serem observados para que as estatísticas compiladas em instituições oficiais sejam válidas e confiáveis. O primeiro é que a coleta de informação seja padronizada, não deve haver critério pessoal no momento do registro ou classificação. O segundo é que o incidente não seja classificado duas ou mais vezes, as categorias devem ser mutuamente excludentes. O terceiro é que todos os crimes devem ser classificados e contabilizados nas estatísticas.

Assim, outra dimensão a ser destacada na tentativa de compreender o significado dos números produzidos pela polícia diz respeito àqueles eventos delituosos que não são presenciados pelo policial militar, mas comunicados à corporação a partir de chamados ao sistema 190. Essa dimensão é importante porque a subnotificação também pode se referir "aos casos em que o evento criminal não foi comunicado às autoridades policiais" (LIMA e BORGES, 2014, p. 215), ou porque a vítima do delito não acreditava que era importante noticiar o fato (furto de um celular, por exemplo), ou porque a vítima entendia que não era assunto da polícia (violência doméstica, por exemplo) ou porque a vítima temia alguma retaliação por parte dos próprios policiais (violência policial, por exemplo). Em todas essas situações, a classificação dada pela interação entre o agente da lei e a situação que se coloca diante dele é substituída por uma interpretação que o profissional faz sobre o custo/benefício de atender à ocorrência e, dessa forma, registrar o delito.

Reconhecer situações dessa natureza equivale a admitir que os bancos de dados das organizações policiais, utilizados para a produção de estatísticas criminais, são o resultado de, aproximadamente, três processos de filtragem: a ocorrência do fato, a comunicação da ocorrência à Polícia e o registro do evento como crime, como representa a Figura 1.

Na primeira dimensão, contempla-se tanto a ocorrência do fato quanto a subnotificação, pois a vítima ou testemunha pode noticiar o fato à polícia ou não. Na segunda dimensão, denominada comunicação da ocorrência à polícia, a vítima ou testemunha entra em contato com a Polícia Militar para registro do evento. No entanto, o simples fato da ocorrência chegar ao conhecimento da polícia não é garantia de que o fato delituoso será devidamente registrado. Portanto, devemos considerar como subnotificação a ocorrência levada ao conhecimento da autoridade competente para o registro e que por diferentes motivos não foi registrada como crime. Por fim, a terceira dimensão compreende o registro da ocorrência policial.

Figura 1 - Representação gráfica do fluxo de filtragem para o registro de um evento como crime pela Polícia Militar



Fonte: Adaptado de Lima e Borges (2014)

Com efeito, ao pensarmos em uma estatística, podemos dizer que, a partir dos dados coletados nos registros das instituições de segurança pública, os dados oficiais dão uma visão distorcida da realidade, de modo que não podemos identificar as tendências ou padrões de comportamento criminoso e, portanto, não é possível ser usada para explicar o fenômeno da criminalidade como um todo.

Nesse cenário, as pesquisas que recorrem às análises estatísticas de dados oficiais, apesar de todos os problemas apresentados pelo campo da segurança pública, devem sempre buscar contribuir de forma criativa e inovadora no uso dessa fonte de informação, pressupondo que elas representam um ponto de partida para a interpretação do funcionamento das instituições, no monitoramento do seu desempenho, bem como para construção de um quadro sobre a realidade das interações sociais.

Portanto, os dados utilizados na dissertação são os referentes aos desvios policiais comunicados à Polícia Militar e registrados pela instituição em diversas

classificações, segundo o Código de Ética da instituição, o Código Penal Militar e, ainda, o Código Penal.

2 - A construção do desvio policial pela Polícia Militar de Minas Gerais

Conforme destacado no Capítulo 2, em todas as polícias faz-se indispensável a constituição de mecanismos de controle, internos e externos, da atividade policial. Esses devem ser capazes de recepcionar as denúncias de desvio e as demandas por modalidades específicas de policiamento, bem como garantir uma justa apuração e responsabilização dos casos de crimes cometidos pela polícia. Os mecanismos de controle da atividade policial devem ser capazes de garantir a moderação, a legalidade e a legitimidade do uso da força policial (LEMGRUBER *et al.*, 2003)

A Corregedoria é um dos mecanismos de controle interno existentes nas Polícias Militares Brasileiras. No caso da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), a corregedoria existe desde 2000, com a função de cumprir a demanda de vigilância sobre os próprios policiais, o que significa (i) o exercício das atividades de correção junto ao público interno e dos atos de natureza administrativo-disciplinares; (ii) apuração originária das irregularidades em que estiverem envolvidos integrantes da Polícia Militar; (iii) controle e acompanhamento dos dados de prisões decretadas aos policiais militares para cumprimento no âmbito da Instituição (MINAS GERAIS, 2004).

Desde 2011, encontra-se em vigência o Sistema Correcional da Polícia Militar de Minas Gerais (SICOR-PMMG), dirigido pelo Corregedor de Polícia Militar e composto pela Corregedoria de Polícia Militar (CPM) e Subcorregedorias Regionais. Dentro desse arranjo institucional, cabe a Corregedoria executar ações de prevenção, repressão, investigação, controle dos desvios de conduta e gestão das atividades de correção na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Com isso, além do poder disciplinar dos comandantes de Batalhões, nos casos de desvio (administrativo e/ou disciplinar), cabe também à Corregedoria a realização de procedimentos internos para apuração dos desvios policiais e também punição desses profissionais em âmbito administrativo.

Para que a Corregedoria possa atuar, é preciso que um policial militar seja acusado por alguém – um cidadão qualquer ou um colega policial – da prática de um desvio previsto no regulamento interno ou no Código Penal Militar. Nesta senda, o

processo de construção social dos desvios policiais obedece a uma lógica bastante semelhante à dos crimes em geral.

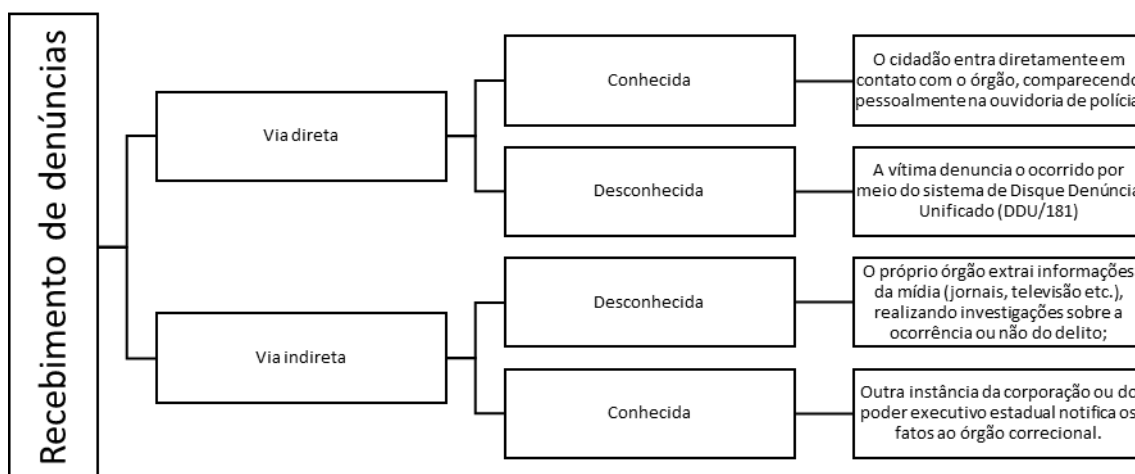
Inicialmente, as balizas para a classificação das condutas desviantes dos policiais estavam inscritas nos Manuais do Exército Brasileiro. Posteriormente, através do Decreto Estadual nº 23.085, de 10 de julho de 1983 houve a edição do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Minas Gerais (RDPM), o qual perdurou até o ano de 2002, sendo revogado pela Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (CEDM).¹⁵ Além desse diploma legal, em razão da vinculação da Polícia Militar ao Exército, utiliza-se também como base do processo de rotulação o Código Penal Militar (CPM), que conceitua os crimes militares em tempo de paz e em tempo de guerra e, por fim, o Código Penal, que descreve as condutas proibidas de modo geral em nossa sociedade.

O trabalho de transformação da letra morta da lei em registros administrativos de desvios policiais é realizado por diversos setores da Corregedoria de Polícia Militar¹⁶. Atualmente, esse órgão é formado por quatro seções denominadas respectivamente por: Seção de Assessoria Jurídica (CPM-1); Seção de Operações, Inteligência e Investigação (CPM-2); Seção de Polícia Judiciária Militar e Processos Administrativos Disciplinares (CPM-3); Seção de Administração e Logística (CPM-4). Todo o trabalho de classificação de ações policiais como desvio se inicia na CPM-1, que recebe os comunicados de fatos ilegais ou irregulares cometidos por policiais militares, que chegam até a Corregedoria de quatro maneiras (Figura 2).

¹⁵ Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais – CEDM – tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o Processo Administrativo-Disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade CEDMU. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

¹⁶ MINAS GERAIS. Regulamento e Regimento da Corregedoria. Boletim Geral da Polícia Militar, Nº 91. Belo Horizonte, 2015.

Figura 2 – Formas de recebimento de informações sobre desvios policiais na CPM1/CPM – Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais



Fonte: Corregedoria de Polícia de Minas Gerais (2015)

Os casos de via direta conhecida são os que entram pelo sistema da Ouvidoria de polícia, destinada essencialmente a receber denúncias dos cidadãos sobre desvios de conduta de policiais e encaminhar tais denúncias para investigação pela Corregedoria. No entanto, vale ressaltar que a Ouvidoria funciona no próprio prédio da Corregedoria, o que constrange os denunciadores e dificulta-lhes a percepção de que a Ouvidoria é um órgão *imparcial* às condutas policiais (LEMGRUBER *et al*, 2003, p. 141). Além disso, uma vez na Ouvidoria, outras são as outras fontes de constrangimento, como a obrigatoriedade de os denunciadores serem identificados na entrada do prédio, cruzarem com policiais fardados, ou ainda serem monitorados por câmeras de vídeo (NEV, 2008, p. 135; 152).

Os casos de via direta desconhecida são os decorrentes de denúncia anônima, também chamada de delação apócrifa, a qual se refere à informação transmitida por meio de comunicação disponível, sem identificação do denunciante, ou seja, a produção de documento sem autoria¹⁷. Este tipo de denúncia encontra resistência entre os

¹⁷ O Disque-Denúncia Unificado é um serviço que o Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), disponibiliza aos cidadãos mineiros, em conjunto com a Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar e em parceria com o Instituto Minas Pela Paz. Consiste em uma central única de recepção, processamento e resposta de denúncias anônimas de crimes e sinistros, mantendo o sigilo absoluto. É importante lembrar que o foco desse novo serviço é o atendimento de denúncias anônimas que resultem em investigação e não o atendimento de ligações emergenciais, como é feito através do 190, 193 e 197. Também não são alvos do Disque-denúncia as denúncias de desvio de

membros da corporação policial, posto que impede o conhecimento direto do denunciante. Porém, devido ao eventual risco de ameaças e coações por parte de policiais militares envolvidos em fatos infracionais, não se pode impedir que as pessoas levem, anonimamente, a conduta ilegal ou imoral ao conhecimento das autoridades competentes; sendo este mecanismo uma forma de proteção das vítimas.

Os casos de via indireta desconhecida são os divulgados por jornais de ampla circulação que, muitas vezes, notificam os desvios policiais sem que os envolvidos na ocorrência - vítima e agressores - possam se pronunciar sobre o desejo de publicidade do evento. Essa é a fonte de informação considerada pelo projeto do NEV/USP para o monitoramento das violações de direitos humanos pelos agentes da lei, pois, em razão da liberdade de imprensa, poucas são as ocorrências graves que não chegam a ser noticiadas pela mídia.

Por fim, têm-se as notícias ou alegações oriundas do público civil, de autoridades públicas, privadas ou qualquer outro meio, que são registradas pela Seção de Inteligência da Unidade. Neste caso, cada órgão encaminha um ofício solicitando a abertura de sindicância para a apuração da irregularidade de conduta policial.

No âmbito da Seção de Inteligência da corregedoria (CPM-2), as informações oriundas dos meios indiretos são transformadas em documentos denominados de informe, despacho e mensagem cujo conteúdo é baseado na análise e interpretação de um policial com a função de analista e inteligência sobre o que o denunciante disse que aconteceu. Em tese, essa pessoa tem a responsabilidade de cruzar as informações dos militares envolvidos em desvios de conduta e armazenadas em banco de dados, para posteriormente, servirem de motivação para a abertura do procedimento apuratório adequado, de acordo com cada denúncia.

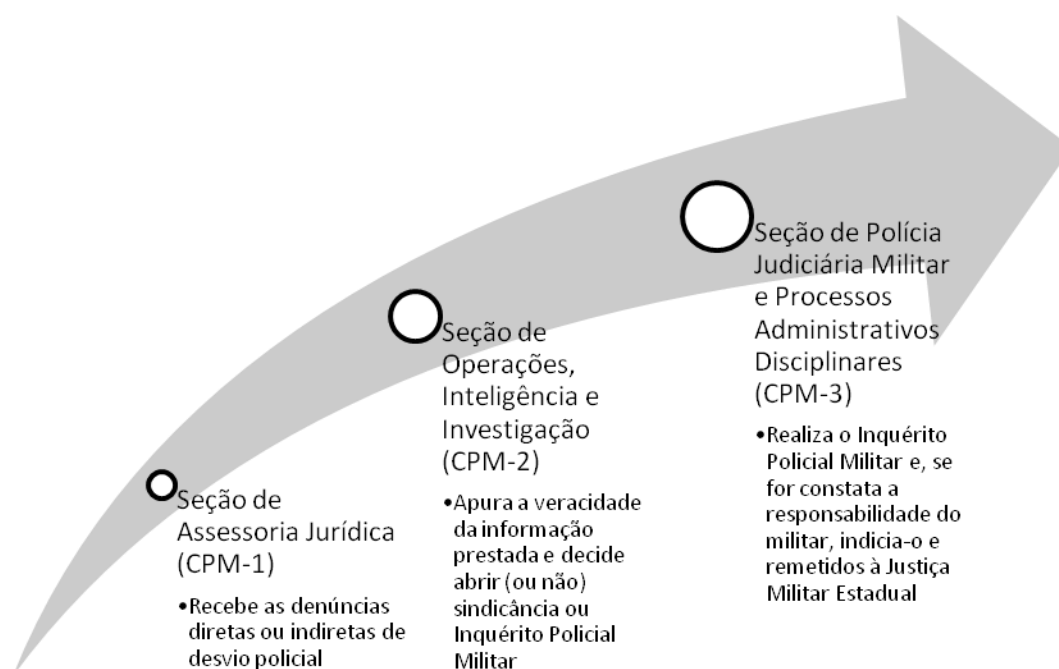
No desenvolvimento da atividade de polícia judiciária militar (CPM-3), a corregedoria da polícia produz levantamentos iniciais em tratamento às denúncias que aportam naquele órgão de forma direta e indireta. Para essa finalidade é designado um militar, com precedência hierárquica ao acusado (policial mais antigo e com responsabilidade de fiscalização sobre o acusado), que tem a responsabilidade de ampliar as informações apresentadas pelo queixoso, ou aportadas de forma indireta na corregedoria. Isso significa que as denúncias são encaminhadas aos Batalhões em que

conduta, que continuarão sendo recebidas pela Corregedoria. Disponível em: <<https://www.seds.mg.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 out. 2014.

servem os policiais acusados, sendo a investigação feita por seus colegas. Por conseguinte, a Corregedoria estabeleceu assim, que o poder disciplinar decorre de atuação interna de um Comandante que detenha autoridade de linha ou funcional sobre seus subordinados.

Ao final do levantamento inicial, o encarregado do procedimento encaminha o relatório à seção de análise (CPM-1), que avalia e assessora o corregedor na decisão acerca do tipo de procedimento que deve ser instaurado, tomando por referência os indícios existentes da denúncia. Como desdobramentos dessas apurações são instauradas sindicâncias e inquéritos policiais militares que podem culminar com o indiciamento a partir do resultado das investigações (apuração de queixas e ocorrências policiais). Com base nos dados obtidos na investigação e/ou reunidos ao longo do inquérito policial militar, o militar pode ou não ser indiciado, mas os documentos são obrigatoriamente remetidos à Justiça Militar Estadual. Todo o procedimento que tem lugar no interior da Corregedoria pode ser vislumbrado na Figura 3.

Figura 3 – Fluxo de processamento das denúncias de desvio policial no âmbito da Corregedoria da PMMG



Fonte: Corregedoria de Polícia de Minas Gerais (2015)

Com o indiciamento pela autoridade policial militar, o promotor de justiça militar pode denunciar o suposto desviante pela prática do crime que foi, inicialmente,

apurado pela Corregedoria, ou remeter o caso para processamento e julgamento na Justiça Comum. Recebida e aceita a acusação contra o réu, são apresentados os argumentos da acusação e da defesa. Ao final, o juiz profere sentença de absolvição ou de condenação. Finalizada a fase de sentença, com o seu “trânsito em julgado”, a persecução prossegue sob a responsabilidade das varas de execução.

Os réus condenados às penas privativas de liberdade, superior a dois anos, respondem, ainda, a outro processo perante o Tribunal de Justiça Militar, o qual diz respeito à sua permanência na instituição. Quando o policial é declarado pelo Tribunal Militar como indigno de permanecer na Polícia Militar, será excluído e deverá cumprir pena em estabelecimento penal comum. Já aquele que não perder a função em decorrência da condenação, cumprirá pena em estabelecimento penal militar¹⁸. Por sua vez, aqueles que receberam penas alternativas deverão cumpri-las conforme determinação do juiz da execução, responsável pela sua fiscalização. Cumprida a pena, finaliza-se a persecução com a volta do condenado à liberdade.

Numa compreensão mais sociológica deste processo para uma abordagem de avaliação institucional, centrada na discussão sobre a ineficiência no controle do crime praticado pela polícia e impunidade, é prudente ressaltar que, ainda pouco se sabe, realmente, sobre a falta de efetividade do sistema judiciário militar, dados os desafios de pesquisa enfrentados por estes estudos, tais como: a dificuldade de acesso às instituições, a necessidade de acompanhamento das práticas de construção social e institucional do crime no período de processamento, bem como as dificuldades na articulação das informações quantitativas produzidas pelos subsistemas para a reconstituição do fluxo criminal. Como este não foi um dos objetivos deste trabalho, não centraremos a nossa análise nesta questão.

*

Nesta seção, buscou-se descrever como os registros administrativos produzidos pela Polícia Militar de Minas Gerais são, em verdade, representações sociais sobre a criminalidade, posto que são o resultado de uma série de interpretações que os policiais fazem sobre o delito e sobre quem o praticou. Logo, a primeira premissa deste estudo é a de que os registros de desvio policial são o resultado de um processo de interpretação

¹⁸ O Presídio da Polícia Militar, direta e totalmente subordinado ao Diretor de Pessoal, se incumbe das questões relativas ao regime e sistema penitenciário do pessoal da Corporação, preso pela Justiça Militar ou Justiça Comum, e condenado, nas sentenças em que não caiba perda de patente ou exclusão dos quadros do serviço ativo (MINAS GERAIS, 1969).

das denúncias que chegam ao conhecimento da Corregedoria como suspeitas de desvio ou situações perigosas, que resulta na classificação de um sujeito como criminoso e um evento como crime. Muitas vezes, esses desvios não se encontram materializados no formulário padrão da Polícia Militar de Minas Gerais, que é o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), o qual quando direcionado à delegacia de Polícia Civil, permite a instauração de um inquérito para investigação do fato.

No caso das denúncias encaminhadas à Corregedoria da PMMG e cedidas para este estudo, as interpretações são mais complexas porque o desviante é um colega do responsável pela apuração do ilícito e por sua punição em âmbito administrativo. Assim, na próxima seção apresentamos os procedimentos metodológicos adotados para a análise dos desvios policiais registrados.

3 - Os bancos de dados selecionados para a análise

Como destacado na introdução, três são os objetivos desta dissertação de mestrado: a compreensão das formas de classificação de uma conduta policial como desviante, a mensuração da quantidade de desvios policiais na Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM) e a correlação do resultado com os registros na literatura sobre o controle da polícia.

O ponto de partida é a própria definição de quais ações humanas serão entendidas como desvios de conduta de um policial militar. Nesse sentido, considerar-se-á como desvio toda ação descrita no Código Penal e Código Penal Militar, passível de ser enquadrada como típica, antijurídica e culpável; bem como todas as transgressões disciplinares dispostas no Código de Ética e Disciplina dos Militares Estaduais de Minas Gerais.

A partir dessa definição, pretende-se calcular a quantidade de desvios de conduta, em geral, nas unidades operacionais da Polícia Militar de Minas Gerais, em Belo Horizonte. Para tanto, serão utilizados os levantamentos estatísticos realizados pela própria instituição, considerando (i) os dados da Corregedoria da Polícia Militar, em especial os da seção de inteligência, ouvidoria; (ii) os dados da assessoria de estatística da corregedoria, responsável pela produção mensal de relatórios analíticos sobre a letalidade no Estado de Minas Gerais, (iii) as informações retiradas dos bancos

de dados das Instituições do Sistema de Defesa Social (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Sistema Prisional).

Para acesso às fontes de informação, foi realizado contato pessoal com o Coronel corregedor, autoridade de instância superior daquele órgão correcional, que em anuência com o projeto de pesquisa apresentado, autorizou o acesso aos dados necessários para o desenvolvimento do trabalho. Todo o material cedido pela Corregedoria foi sistematizado em uma única planilha, que permitiu a compatibilização entre as fontes de informação e, por conseguinte, a exclusão de casos repetidos e a complementação de casos com dados incompletos.

Então, nesta dissertação, optamos pelo uso de dados reais, coletados dos arquivos da Corregedoria da Polícia Militar, algo pouco usual, em função das dificuldades de acesso a esse tipo de informação. Sobre este aspecto devemos superar alguns obstáculos e desconfiar de determinadas armadilhas, antes de estarmos aptos a fazer uma análise dos registros oficiais que temos em mãos. Cellard (2008, p. 301) lembra que “é importante assegurar-se da qualidade da informação obtida”, pois representa uma análise primária da credibilidade e representatividade dos dados.

Os mecanismos de controle interno das polícias são repletos de problemas, assim como os seus bancos de dados em razão do não preenchimento de todos os campos, somados ao desaparecimento de eventuais fragmentos, passagens difíceis de interpretar e repletas de termos e conceitos estranhos que são apropriados individualmente por policiais que expressam o escasso investimento na sistematização de informações dentro dessas organizações (LEMGRUBER *et al.*, 2003).

Em estudo apresentado por Cano e Duarte (2014), a carência na capacitação específica dos agentes que atuam na atividade da corregedoria ficou evidenciada e seus reflexos nos bancos de dados produzidos pelos órgãos se tornaram públicos. Inclusive, como a maioria das Corregedorias possui bancos de dados com meras aplicações de programas do pacote Office, como *Excel* e *Access*, dificilmente há a sistematização e análise dos dados relativos a desvios policiais, o que obstaculiza o funcionamento regular das atividades correcionais.

Essas ressalvas são importantes porque os bancos de dados de desvio policial foram produzidos pela Polícia Militar de Minas Gerais e, por isso, padecem tanto de vieses como de lacunas, o que dificultou, inclusive, a compatibilização dos lapsos temporais em análise no caso dos desvios em geral. Uma situação de particular

importância é a relacionada ao tema “Letalidade e Uso da Força”, que começou a ser definido e regulado de maneira mais estrita pela Corregedoria da PMMG através da assinatura da Portaria Interministerial nº 4.226/2010. Essa portaria estabeleceu as Diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública de todo o Brasil e determinou, às Instituições de Segurança Pública, a obrigatoriedade de editar atos normativos disciplinando o uso da força e criar comissões internas de controle e acompanhamento de letalidade, com o objetivo de monitorar o uso da força pelos agentes de segurança pública. Por conta disso, existe certa diferença entre os bancos de dados utilizados nesta pesquisa. Enquanto os dados de desvios de conduta referem-se ao período 2011-2014, a corregedoria, ao tratar da letalidade policial, só apresenta dados a partir de 2012, o que demonstra certo descompasso com o tema por parte daquele órgão correcional.

Em que pese o fato de esses dados sobre desvio de conduta e letalidade serem incompletos, parciais ou imprecisos, eles são as únicas fontes que podem nos esclarecer sobre o que a PMMG registra como desvio policial. Exatamente por isso, acredita-se que, apesar de suas limitações, um estudo com registros oficiais pode contribuir para uma política de maior qualidade no registro de dados no âmbito da própria corregedoria. Acredita-se que o estudo encetado poderá servir, futuramente, de subsídio aos demais pesquisadores na busca de encontrar condições ideais de florescimento da disciplina individual e respeito a normas sociais.

4 - O recorte espacial

A pesquisa teve como recorte espacial a cidade de Belo Horizonte, em detrimento de todas as unidades da PMMG em Minas Gerais, por entender este autor que é necessário conhecer melhor sobre os desvios praticados pelos policiais da capital mineira, local de maior proximidade com a sede da Corregedoria. Assim, o conhecimento adquirido poderá fornecer subsídios para que se proponham ações que visem ao aprimoramento dos serviços prestados dentro do Sistema Correcional da PMMG.

No ano de 2014, o efetivo da Polícia Militar de Minas Gerais era de 51.669 indivíduos, entre praças e oficiais. Deste total, 12.921 sujeitos realizavam os seus serviços na cidade de Belo Horizonte, o que significa 25% do total do efetivo da

corporação.¹⁹ Esses indivíduos encontravam-se distribuídos em 09 (nove) Batalhões da 1ª Região de Polícia Militar e 09 (nove) Batalhões de Comando de Policiamento Especializado.

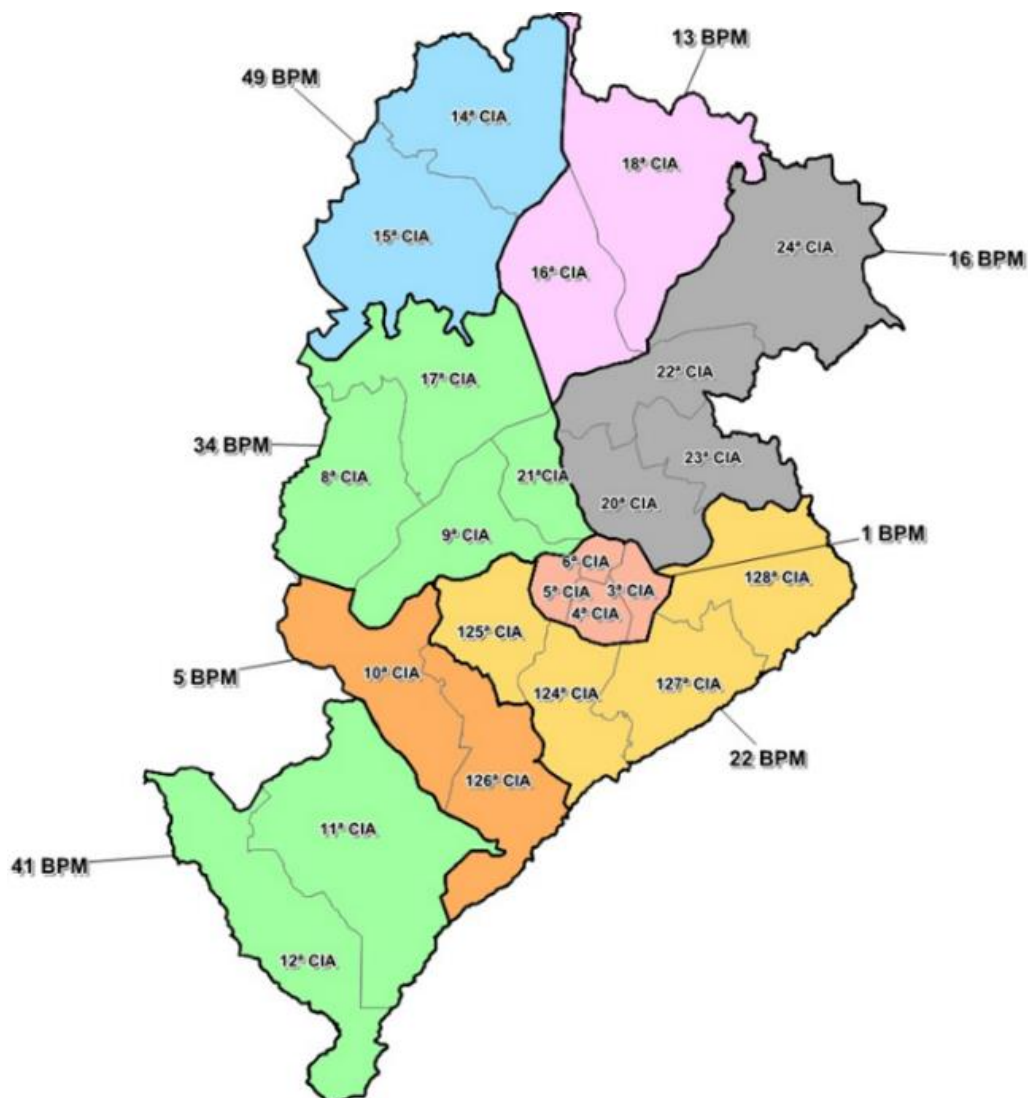
Para melhor esclarecer o que diferencia um Batalhão de outras unidades da Polícia, faz-se necessário apresentar a estrutura organizacional da PMMG, conforme modelo territorial, que consiste na divisão do Estado de Minas Gerais em espaços geográficos denominados regiões (RPM). Estas regiões se desdobram em áreas (Batalhões) e em subáreas (Companhias).

Os Batalhões, frações da Polícia Militar com responsabilidade territorial definida dentro do Estado, têm por função executar, na área de sua circunscrição, todas as atividades de responsabilidade da Polícia Militar, ou seja: policiamento ostensivo (fardado), através de patrulhas a pé, motorizadas ou montadas, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem e a prevenção criminal. Além disso, tem por obrigatoriedade, o dever de manter um serviço de reclamações para recebimento de queixas do público, relacionadas com o serviço policial executado pela Unidade.

Dentro dos Batalhões, estão as companhias, que se caracterizam como subunidades, com uma área de atuação delimitada dentro da área do respectivo Batalhão. Essa divisão tem por objetivo distribuir o policiamento em toda extensão territorial de responsabilidade do Batalhão. Em Belo Horizonte, os nove Batalhões se subdividem gerando 25 Companhias (Figura 4).

¹⁹ Dados disponíveis em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br>, acesso em 15 de fevereiro de 2016.

Figura 4 - Representação geográfica da 1ª RPM em companhias e batalhões da PMMG, na cidade de Belo Horizonte



Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais (2013)

Cabe esclarecer ainda, que a Polícia Militar conta com Batalhões que formam o Comando de Policiamento Especializado. São esses: (BPCHQ, BPGD, CIA MAMB, RCAT, CIA CÃES, BPMRV, BTL ROTAM, GATE, BTL RPAER). Porém esses Batalhões não foram apontados no Mapa 1 por não possuírem área de atuação delimitada, realizando por sua vez, o policiamento ostensivo em toda circunscrição da 1ª RPM.

5 - A organização da pesquisa

Os dados analisados dizem respeito a como os policiais militares se comportaram, do ponto de vista da realização de desvios na capital, a partir da análise do banco de dados cedido pela Corregedoria da PMMG.

Do ponto de vista analítico, os dados quantitativos foram trabalhados com vistas, inicialmente, à compreensão de quais são as formas de classificação de uma conduta policial desviante. Priorizou-se uma abordagem de caráter descritivo, que permitiu conhecer as características dos policiais desviantes e dos próprios delitos que eles realizam além do estabelecimento de relação entre essas duas variáveis. Neste caso, os cálculos e as análises estatísticas foram desenvolvidos com ajuda do *software* Statistical Package for Social Science for Windows (SPSS), com a elaboração de gráficos que, segundo Barros e Lehfel (2007, p. 110) auxiliam na interpretação dos dados e facilitam o processo de inter-relação desses.

Em seguida, procuramos verificar a aderência das narrativas apresentadas no capítulo anterior (sobre porque os desvios acontecem) aos registros de informação cedidos pela corregedoria da PMMG, o que nos permitirá o teste de duas hipóteses distintas (Quadro 2).

Quadro 4 – Narrativas, objetivos e hipóteses que orientam a construção da dissertação

Narrativa	Objetivo	Hipótese
Excesso de discricionariedade do policial de linha de frente	Mensurar a quantidade de desvios de conduta policial na Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM) e identificar quem são os responsáveis pela prática desses delitos	Hipótese 1 – os policiais militares da capital, diante da tarefa de resolver problemas imediatos, muitas vezes confundem autonomia para a tomada de decisão com arbitrariedade, lançando mão de condutas desviantes na administração do trabalho de rua. Exatamente por isso, as praças são mais sujeitos a desvios de conduta do que os oficiais.
Ausência de mecanismos de <i>accountability</i> policial	Descrever a forma como a corregedoria trata os desvios policiais mais visíveis (letalidade e brutalidade) e os menos visíveis (corrupção)	Hipótese 2 – Os mecanismos de controle são incapazes de controlar formas menos visíveis de violência policial e podem incentivar a substituição das formas mais visíveis (como letalidade e brutalidade) pelas menos visíveis (como corrupção).

Fonte: Revisão da literatura

Como estamos trabalhando com registros administrativos, é bom lembrar que eles refletem, sobremaneira, a capacidade operacional das organizações policiais, que tende a registrar determinados delitos em dada área e de acordo com os perfis de certos indivíduos, além da própria percepção da polícia do que é o desvio e de qual categoria melhor descreve o ocorrido. Por isso, no próximo capítulo, tentamos descortinar as categorias de análise da Corregedoria e, assim, compreender o que é registrado como desvio policial por aquele órgão de controle.

Capítulo 4 – Os desvios policiais em Belo Horizonte

Neste capítulo, apresentamos os registros de desvios policiais ocorridos em Belo Horizonte, entre os anos de 2011 e 2014 e categorizados, de alguma maneira, pela Corregedoria da PMMG. A análise considera informações sobre o posto/graduação dos servidores envolvidos; tipos de documentos que recepcionam as denúncias; locais onde ocorreram os fatos denunciados; tempo entre a denúncia e entrada na corregedoria, entre outras. Em seguida, este capítulo problematiza duas narrativas explicativas sobre o porquê os desvios policiais acontecem.

1 – A quantidade de desvios policiais

Entre os anos de 2011 e 2014, foram registrados 954 casos referentes a irregularidades ou ilegalidades cometidas por policiais militares pertencentes aos Batalhões que estão distribuídos na cidade de Belo Horizonte/MG (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição do quantitativo de desvios de conduta registrados pela Corregedoria da Polícia Militar – Belo Horizonte, por ano (2011-2014)

Ano	N	%	VAR %
2011	301	31,6	-
2012	303	31,8	0,66
2013	251	26,3	-17,16
2014	99	10,4	-60,55
Total	954	100,0	-

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Quando comparados, verificamos uma diminuição dos registros no ano de 2014, o que pode ser tanto resultado de mudanças no sistema classificatório da instituição, que deixou de registrar alguns delitos, ou alterações substantivas no comportamento dos policiais militares que atuam na capital. Acreditamos ser mais consequência de casos omissos na classificação dos desvios policiais, que mudança no comportamento dos agentes. Não se pode afirmar ao certo, mas fatores como falsa avaliação e classificação do fato, além do corporativismo podem ter influência nos baixos números apresentados naquele ano. Afinal, é a partir de 2012 que se instala a comissão de letalidade, com o

objetivo de se monitorar e divulgar os dados de violência policial, informação essa que é sempre complicada do ponto de vista de imagem da corporação policial.

Como destacado no Capítulo 3, os desvios registrados pela Corregedoria são resultado de comunicação direta ou indireta. Alguns casos, como as investigações promovidas espontaneamente pelo órgão, entram diretamente no banco de dados. Já as denúncias, realizadas por civis ou decorrentes de notícias, de comunicados de autoridades públicas, privadas ou qualquer outro meio são registradas na Seção de Inteligência da Corregedoria.

Os 954 casos analisados neste capítulo são aqueles que foram registrados no banco de dados da Corregedoria, posto que os demais expedientes de outros órgãos, comunicando os desvios, encontram-se dispersos, impedindo a sua reunião em uma planilha e comparação com as informações cedidas pelo órgão correcional. Portanto, os dados apresentados a seguir são aproximativos e sujeitos a revisão. Mas permitem, de qualquer modo, traçar um primeiro panorama de como se distribuem entre os batalhões da 1ª RPM e as patentes da PMMG as queixas recebidas pela Corregedoria da Polícia Militar.

2 - Natureza dos desvios policiais

Os fatos que chegam a Corregedoria recebem classificações de acordo com a natureza das transgressões denunciadas. Inicialmente, foram identificadas 54 modalidades de condutas irregulares ou ilegais cometidas por policiais militares da capital entre 2011 e 2014 (Tabela 2). Mais importante do que analisar os percentuais, seria entender o que cada categoria significa, no entanto, por se tratar de uma avaliação interpretativa, exercida por um policial militar em um setor específico da Corregedoria, nem mesmo o autor dessa dissertação, apesar de ser um membro da corporação policial, poderia fazer tais afirmativas, sob a pena de incorrer no mesmo pecado dos agentes responsáveis por fazer os filtros dos desvios, aqui analisados.

A partir da análise dos dados verifica-se o desvio mais comum foi o de “jogos de azar” com 27,7%. Ao contrário do sugerido pela categoria, isso não significa que os policiais estejam jogando durante o expediente e sim que eles estão envolvidos diretamente na exploração de jogos, com especial destaque para a ocultação ou não recolhimento de máquinas caça-níquel. No caso de o policial militar ocultar e/ou evitar

a fiscalização dos caça niqueis ele poderia ser enquadrado no delito de corrupção que, por sua vez, tem apenas 5% do total dos registros. Ou seja, pode-se especular que “jogos de azar” é uma categoria que encobre a prática de atos de corrupção.

Ao certificarmos a grande quantidade de registros de desvios de conduta classificados como “jogo de azar” em detrimento de “corrupção”, tem-se uma amostra dos complexos processos interpretativos envolvidos no enquadramento de um desvio policial dentro do banco de dados disponibilizado pela corregedoria. Além disso, de como a polícia se utiliza de categorias pouco compreensíveis ao público leigo para não divulgar os desvios de seus homens e, dessa maneira, proteger a sua imagem institucional.

Tabela 2 – Distribuição dos desvios de conduta, registrados pela Corregedoria da Polícia Militar 2011-2014, segundo natureza da transgressão - Belo Horizonte (2011-2014)

Natureza da Infração	N	%
Jogo de azar	264	27,7
Homicídio	93	9,6
Ameaça	87	9,1
Lesão corporal	71	7,4
Agressão	57	6,0
Bico	56	5,9
Tráfico de drogas	52	5,5
Corrupção	48	5,0
Envolvimento com marginais	25	2,6
Desvio de conduta	23	2,4
Disparo de arma de fogo	18	1,9
Violação de sigilo funcional	16	1,7
Vias de fato	15	1,6
Furto	13	1,4
Roubo	12	1,3
Violência domestica	12	1,3
Extravio de arma de fogo	9	0,9
Atrito verbal	8	0,8
Envolvimento com drogas	8	0,8
Porte ilegal de arma de fogo	5	0,5
Tentativa de homicídio	5	0,5
Estelionato	4	0,4
Improbidade administrativa	4	0,4
Prevaricação	4	0,4
Sem informação	4	0,4
Clonagem de veículos	3	0,3
Contrabando	3	0,3
Extorsão	3	0,3
Falso testemunho	3	0,3
Favorecimento real	3	0,3
Concussão	2	0,2
Desacato	2	0,2
Favorecimento pessoal	2	0,2
Abandono de posto	1	0,1
Apropriação indébita	1	0,1
Cárcere privado	1	0,1
Corrupção de menores	1	0,1
Crime ambiental	1	0,1
Crime de trânsito	1	0,1

Crime eleitoral	1	0,1
Dano	1	0,1
Dormir em serviço	1	0,1
Embriaguez	1	0,1
Estupro	1	0,1
Fraude em concurso público	1	0,1
Invasão de domicílio	1	0,1
Maus tratos	1	0,1
Omissão de socorro	1	0,1
Pedofilia	1	0,1
Posse ilegal de arma de fogo	1	0,1
Receptação	1	0,1
Rixa	1	0,1
Transporte clandestino de passageiro	1	0,1
Usurpação de função	1	0,1
TOTAL	954	100

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

A segunda categoria mais frequente no banco de dados é o homicídio, representando 9,6% do total de desvios. Esta categoria inclui tanto os fatos consumados, quanto as tentativas. Porém, não se pode afirmar que ela engloba todos os casos de letalidade ocorridos na capital, uma vez que os casos de homicídios e tentativas são registrados, muitas vezes, a partir da ocorrência principal que o policial atendia quando realizou os disparos que resultaram na morte de outrem (como roubo, tráfico, dentre outros).

Continuando a análise da Tabela 2, em terceiro lugar, com 9,1% está a ameaça, que diz respeito a situações em que o policial intimida alguém. Outras categorias, que em termos de percentuais que ultrapassam 5%, são a agressão, o bico, extravio de arma de fogo, a lesão corporal, o tráfico de drogas e o envolvimento com drogas. Sobre este último, não podemos afirmar qual seria o seu real significado, pois não há em nenhum dos diplomas legais utilizados pela PMMG para rotulação de crimes ou transgressões disciplinares, de alguma definição para este tipo de categoria. Ao contrário do tráfico de drogas, conduta criminal disposta na lei 11.343.

Como há um grande número de situações que não alcança sequer 1% dos casos, a análise dos registros apresentados na (Tabela 2), do ponto de vista estatístico, optou-se por uma reclassificação em categorias, com vistas à redução do número de itens para melhor compreensão do fenômeno desvio policial. Assim, as 54 naturezas de desvio policial foram agregadas em dez modalidades delituosas com características semelhantes, conforme demonstra o (Quadro 3).

Na categoria letalidade foi considerada as ações de homicídio e tentativa de homicídio. Na brutalidade, o uso abusivo da força policial se destaca. São casos que não

resultaram em morte, mas nem por isso podem ser desprezados do ponto de vista de uso da violência. Quanto às categorias de desvios de natureza patrimonial, corrupção e roubo foram diferenciados considerando a manipulação de recursos diferentes na ação criminosa – a primeira utiliza-se da fraude enquanto a segunda da força física. Nos crimes típicos de militar estão agregados os desvios caracterizados pela condição de policial militar dos autores. Chama a atenção, por fim, as categorias mal definidas as quais não se consegue definir a conduta irregular ou ilegal através da modalidade registrada no banco de dados.

Quadro 3 – Reagrupamento das modalidades delituosas em novas categorias, registros cedidos pela Corregedoria da Polícia Militar - Belo Horizonte (2011-2014)

Categoria Nova	Categorias antigas
Letalidade	Homicídio e tentativa de homicídio.
Brutalidade	Lesão corporal, ameaça, agressão, cárcere privado, vias de fato, maus tratos, rixa e atrito verbal.
Desvios de natureza patrimonial	Extorsão, dano, estelionato, receptação, apropriação indébita, concussão, corrupção, prevaricação, contrabando e improbidade administrativa.
Armas de fogo	Extravio de arma de fogo, porte ilegal, posse ilegal e disparo de arma de fogo.
Crimes típicos de militar	Violação de sigilo funcional, usurpação de função, abandono de posto, bico, dormir em serviço, invasão de domicílio e desacato.
Jogos de azar	Jogos de azar e exploração de máquinas caça-níquel.
Roubo e furto	Roubo e furto.
Drogas	Envolvimento com drogas e tráfico de drogas.
Categorias mal definidas	Favorecimento pessoal, favorecimento real, embriaguez, crime ambiental, crime de trânsito, crime eleitoral, desvio de conduta e envolvimento com marginais.
Outros	Omissão de socorro, falso testemunho, fraude em concurso, estupro, corrupção de menores, pedofilia, clonagem de veículos, transporte clandestino de passageiros e violência doméstica.

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

A partir da recodificação da natureza do desvio em dez categorias algumas regularidades se tornam mais evidentes (Tabela 3). Por exemplo, a grande quantidade de casos de jogos de azar, que é a ocorrência mais frequente no quadriênio em razão de um número substantivamente expressivo de casos registrado em 2011, mas cujo padrão não se mantém nos anos subsequentes. Em seguida tem-se a brutalidade que apresenta padrão inverso ao jogos de azar, com poucas ocorrências no primeiro ano da série, aumentando significativamente e apresentando uma diminuição para o último ano.

Observa-se também que no ano de 2012 houve um acentuado aumento dos registros de letalidade (48) casos, crimes típicos de militar (46) e drogas (39), em comparação com o ano anterior. Fato esse que não perdurou para os períodos subsequentes, apresentando uma diminuição dos registros para as três categorias de desvios, respectivamente. A categoria outros foi a que menos apresentou registros para o período em análise (23) no total. Em quatro casos não havia nenhuma informação sobre a natureza do fato.

Tabela 3 – Distribuição dos fatos agrupados em categorias segundo natureza da transgressão registrada pela Corregedoria da Polícia Militar - Belo Horizonte (2011-2014)

Natureza Categorizada	ANO				Total	%
	2011	2012	2013	2014		
Jogos de azar	226	34	3	1	264	27,7%
Brutalidade	20	56	106	59	241	25,3%
Letalidade	4	48	34	11	97	10,2%
Crimes Típicos de Militar	9	46	21	2	78	8,2%
Desvios de Natureza Patrimonial	16	34	20	1	71	7,5%
Drogas	5	39	14	2	60	6,3%
Categorias mal definidas	17	24	8	8	57	6,0%
Armas de fogo	2	10	17	4	33	3,5%
Roubo e Furto	2	3	20	0	25	2,6%
Outros	0	8	8	7	23	2,4%
Sem informação	0	1	0	3	4	0,4%
TOTAL	301	303	251	98	954	100%

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

A Tabela 4 indica que os policiais militares de Belo Horizonte são denunciados, prioritariamente, por três condutas desviantes: associação para os *jogos de azar*, representando 27,7% do total de casos. Em seguida, vem *brutalidade*, com 25,3% do total de casos; *letalidade* com 10,2%. Em última instância, os dados cedidos pela corregedoria apresentam uma parcela de policiais corruptos, posto que em decorrência da atividade policial, estes cometem ilícitos na capital e, ainda, uma polícia violenta, que se utiliza do seu poder para agredir ou ameaçar determinados cidadãos.

Os achados reforçam a hipótese da ausência de mecanismos de *accountability* policial, e que os mecanismos de controle são incapazes de controlar formas menos visíveis de desvio de conduta policial e podem incentivar a substituição das formas mais visíveis (como letalidade e brutalidade) pelas menos visíveis (como corrupção).

As deficiências nos dados para o período recomendam cautela na interpretação dos números de desvios. Mas ficam nítidas as tendências recentes do comportamento desviante do policial militar que integram os batalhões que policiam a cidade de Belo

Horizonte: entre 2011 e 2014 os desvios das categorias brutalidade e letalidade representam um percentual total inferior ao dos desvios de natureza jogos de azar, o que indica a substituição das formas mais visíveis de desvio pelas menos visíveis.

No que tange aos percentuais de letalidade e brutalidade, podemos atribuir como indicativo para os resultados da análise, a hipótese do excesso de discricionariedade dos policiais militares, que diante da tarefa de resolver problemas imediatos, muitas vezes confundem autonomia para a tomada de decisão com arbitrariedade, lançando mão de condutas desviantes na administração do trabalho de rua. Para tanto, esses achados se coadunam com o caráter discricionário apresentado no Capítulo 2, em que o policial, entendendo a ação da polícia como um juizado de pequenas causas se encarrega de arbitrar os conflitos e encaminhar os casos para uma solução imediata. Tal fenômeno é descrito na literatura como parte inerente ao mandato policial - é a possibilidade do uso da força com respaldo legal (BUENO, 2014).

Para entender um pouco mais sobre os homicídios registrados na Corregedoria, foi feito um pedido específico dos REDS de letalidade da Polícia Militar ao órgão. Neste momento, começou-se a delinear uma situação que parece evidenciar certa tendência da corporação a subnotificar esse tipo de situação. Constatou-se que dentro do próprio órgão de corregedoria há uma discrepância de dados. Enquanto a seção de inteligência conta com o registro de 93 casos de letalidade, a assessoria de controle de letalidade possui tão somente 38 ocorrências. Vale a pena lembrar que, apesar dos dados apresentados na tabela anterior se referirem aos desvios de conduta entre 2011-2014, ao ser feita coleta dos dados de letalidade junto à seção de controle de letalidade, a informação foi de que, sobre o assunto, só havia dados do período 2012-2014 (Tabela 4).

Tabela 4 – Quantidade de casos de letalidade envolvendo policiais militares em serviço, segundo a corregedoria e a comissão de letalidade da PMMG (2012-2014)

Letalidade da Polícia Militar	2012	2013	2014	Total
Ocorrências – Corregedoria	48	34	11	93
Ocorrências - Controle de letalidade	20	10	8	38
Diferença (Corregedoria – Controle de letalidade)	28	24	3	55

Fonte: Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais e Comissão de Controle de Letalidade do Sistema de Defesa Social (2012-2014)

Dos 93 casos classificados como letalidade na corregedoria, tão somente 38 mereceram uma apreciação mais detalhada pela comissão de letalidade. Esses números, por si só, reforçam o argumento de Cano (2015), de que a quantidade de ocorrências da Polícia Militar que resulta em morte é muito maior do que a contabilidade oficial. Só no caso de Belo Horizonte, é possível perceber os inúmeros desencontros, sendo que uma seção dentro da própria corregedoria reclassifica determinadas ocorrências como casos de letalidade policial e ignora outras como relacionadas a esse evento.

Fato é que, apesar de o banco de dados do sistema correcional se referir aos casos em que a polícia foi responsável pelo óbito de um civil, nem todos os casos de homicídios que chegam ao conhecimento da Corregedoria estão presentes no sistema de controle de letalidade. Ou seja, para as estatísticas oficiais de letalidade, vale o segundo banco de dados, que possui menos da metade dos casos do primeiro banco de dados. Aparentemente, a queda da letalidade na capital parece ser uma mudança no sistema de contabilidade do fenômeno, em detrimento de alterações no *modus operandi* da corporação. Essa explicativa nos remete a discussão apresentada no capítulo 3 sobre a importância de se assegurar a qualidade da informação obtida, a fim de garantir certa credibilidade e representatividade dos dados para uma análise primária e, também, uma ação mais incisiva dos mecanismos de *accountability* descritos por Bayley (2001).

Cabe destacar, que não foi possível, ao longo da pesquisa, esclarecer junto ao órgão correcional da PMMG, o porquê da discrepância entre a quantidade de homicídios registrados pela seção de inteligência e os contabilizados pela seção de controle de letalidade. Contudo, de certa forma, essas intrigantes ausências de correspondências entre os dados indicam que apenas alguns casos exemplares são escolhidos para adequado tratamento, ou seja, investigação e responsabilização.

Além disso, essas duas primeiras análises empreendidas reforçam a ideia apresentada no Capítulo 2 de que os mecanismos de controle interno-explícitos dependem da independência da instituição, que requer confiança e rigor nas punições a serem aplicadas. Ao contrário do que se constata com os dados apresentados pela corregedoria, não se pode aceitar que o controle da atividade policial realizado por administradores das próprias polícias, seja elaborado com tamanha carência na capacitação específica dos agentes que atuam na atividade correcional, o que se evidencia nos bancos de dados produzidos pelos órgãos, e que se tornam públicos.

Numa retomada da discussão feita no Capítulo 2 sobre os quatro mecanismos de controle da atividade policial descritos por Bayley (2001), fica clara a necessidade de uma reestruturação de estratégias de controle da polícia, visto que os desvios policiais, apesar dos diversos tipos, têm se tornado cada vez mais complexos, ao passo que os desvios de menor visibilidade têm se destacado em relação aos registros categorizados como letalidade e brutalidade policial.

3 - A origem da comunicação dos desvios

As notícias ou alegações de fatos ilegais ou irregulares cometidos por policiais militares chegam até a Corregedoria por meio dos documentos produzidos pelos analistas de inteligência das unidades policiais, por meio de comunicações do público civil, de autoridades públicas, privadas ou outra instância que notifica os fatos ao órgão correccional.

O documento denominado informe, o qual é produzido por um analista de inteligência a partir de comunicados indiretos, que são notícias veiculadas pelos meios de comunicação e/ou ofício de outros órgãos, foi a origem mais frequente dos casos registrados pela Corregedoria da Polícia Militar entre 2011 e 2014, correspondendo a 64,3% do total (Tabela 5). Logo em seguida, com 27,8% do total, aparecem os fatos registrados através de denúncia anônima (DDU). As próprias unidades da PM encaminharam ao órgão de correição através de relatórios, 0,6 % dos casos; outras origens foram: mensagem, despacho, ofício, REDS e memória. Em cinco casos não foi possível identificar a origem da notificação ou do encaminhamento.

Tabela 5 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo origem - Belo Horizonte (2011-2014)

TIPO DOCUMENTO	Ano				Total	%
	2011	2012	2013	2014		
Informe	186	160	181	86	613	64,3%
Denúncia anônima	79	124	62	0	265	27,8%
Mensagem	21	7	7	2	37	3,9%
Despacho	8	4	0	2	14	1,5%
Ofício	4	6	0	2	12	1,3%
Relatório	2	2	1	1	6	0,6%
Sem informação	0	0	0	5	5	0,5%
Memorial	0	0	0	1	1	0,1%
REDS	1	0	0	0	1	0,1%
TOTAL	301	303	251	99	954	100%

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

Os dados apresentados nesta seção nos permitem retomar a discussão sobre os mecanismos de controle do Capítulo 2, já que a maior parte dos desvios policiais ingressa o banco de dados da Corregedoria a partir de informes. São, portanto, na terminologia de Bayley (2001), mecanismos externo-inclusivos, que teriam apenas função subsidiária aos mecanismos internos e também aos externos-exclusivos. As denúncias anônimas, que seriam a expressão máxima da *accountability* comunitária, aparecem em segundo lugar, indicando que, muitas vezes, a população não denuncia os abusos da polícia, ou porque teme represálias ou porque os considera legítimos.

A distribuição da natureza categorizada dos desvios que chegam a Corregedoria segundo o tipo de documento indica a predominância do informe para as categorias brutalidade e jogos de azar, apresentando 36,92% e 25,32% do total de 612 registros desse documento (Tabela 6). Em contrapartida, os casos de denúncia anônima foram nitidamente superiores quando se referiam aos desvios de natureza patrimonial 22,6% e aos crimes típicos de militar com 21,1% casos do total de 265 registros.

Tabela 6 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação da origem e natureza categorizada - Belo Horizonte (2011-2014)

NATUREZA CATEGORIZADA	TIPO DOCUMENTO																Total	
	DENÚNCIA ANÔNIMA		DESPACHO		INFORME		MEMORIA		MENSAGEM		OFICIO		REDS		RELATORIO			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Letalidade	4	1,51	1	7,1	87	14,2	0	0	3	8,1	0	0,0	0	0	2	33,3	97	10,2
Brutalidade	1	0,38	1	7,1	226	36,9	0	0	11	29,7	0	0,0	0	0	1	16,7	241	25,3
Desvios de natureza patrimonial	60	22,6	1	7,1	9	1,5	0	0	1	2,7	0	0,0	0	0	0	0,0	71	7,44
Roubo e furto	0	0	0	0,0	25	4,1	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0,0	25	2,62
Armas de fogo	1	0,38	0	0,0	30	4,9	0	0	2	5,4	0	0,0	0	0	0	0,0	33	3,46
Crimes típicos de militar	56	21,1	0	0,0	20	3,3	0	0	1	2,7	1	8,3	0	0	0	0,0	78	8,18
Jogos de azar	81	30,6	8	57,1	155	25,3	0	0	16	43,2	2	16,7	1	100	1	16,7	264	27,7
Drogas	38	14,3	1	7,1	15	2,5	0	0	1	2,7	4	33,3	0	0	1	16,7	60	6,29
Categorias mal definidas	17	6,42	2	14,3	28	4,6	1	100	2	5,4	5	41,7	0	0	0	0,0	57	5,97
Outros	6	2,26	0	0,0	16	2,6	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0	1	16,7	23	2,41
Sem informação	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0,0	5	0,52
TOTAL	265	100	14	100	612	100	1	100	37	100	12	100	1	100	6	100	954	100

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

Se considerarmos que de um total de 265 registros de denúncia anônima, apenas quatro de letalidade e um de brutalidade foram noticiados à CPM por este mecanismo de controle externo da corporação (Tabela 6), podemos afirmar que existe certo apoio ou tolerância da sociedade civil com relação à violência policial. Assim, apesar de os indicadores de brutalidade e letalidade continuarem aumentando, a comunidade demonstra uma precariedade e ausência de controle sobre a atividade policial, pois esses

casos chegam até a corregedoria por mecanismos outros que não a *accountability* comunitária.

4 - O tempo para a inserção no banco de dados

A comunicação do desvio não significa a sua pronta inserção na base de dados, uma vez que as denúncias são submetidas a um complexo processo de checagem da procedência da informação. Assim, uma dimensão relevante é o tempo entre a data da denúncia e a data de entrada no sistema correcional, a CPM. A análise deste lapso temporal apresenta variação de -364 a 453 dias (Tabela 7). O número negativo de dias representa algo fora da realidade, em que denúncias foram registradas na CPM antes mesmo dos fatos acontecerem. Ainda quanto ao tempo, podemos observar uma mediana de 2 dias para entrada da denúncia no banco de dados, o que nos remete ao indício do precário tratamento dispensado aos dados pelos órgãos oficiais.

Tabela 7 – Estatísticas descritivas da diferença em dias entre a data da denúncia e data de entrada na Corregedoria da Polícia Militar dos fatos registrados - Belo Horizonte (2011-2014)

N	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio Padrão
954	-364	453	3,37	2	22,73

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

Com base na quantidade de dias entre a data da denúncia e sua entrada no banco de dados da corregedoria, na (Tabela 8) teremos oportunidade de precisarmos o tempo gasto naquela casa corregedora para checagem e inserção no banco de dados, dos desvios policiais, conforme sua natureza.

Tabela 8 – Diferença em dias entre a data da denúncia e data de entrada na Corregedoria da Polícia Militar comparado a natureza do delito - Belo Horizonte (2011-2014)

Categoria	N	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio Padrão
Letalidade	93	-363	32	-0,37	3	37,39
Brutalidade	241	-364	47	1,87	2	25,52
Desvios de Natureza Patrimonial	71	0	39	1,73	0	5,06
Roubo e Furto	25	1	63	4,4	2	12,24
Armas de fogo	32	0	30	4,21	2,5	5,86
Crimes Típicos de Militar	78	0	86	4,52	1	13,99
Jogos de azar	264	-61	452	6,13	2	39,33

Drogas	60	0	154	6,2	1	22,29
Categorias mal definidas	52	0	48	6,36	2	11,43
Outros	22	-360	14	-14,18	1,5	77,30
Sem informação	2	0	2	1	1	1,41

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Primeiramente, cumpre destacar que a medida estatística utilizada na presente análise será a mediana. Conforme descrito por (RIBEIRO, MACHADO E SILVA, 2012) esta medida é o valor do caso intermediário na distribuição quando todos os casos são organizados em uma ordem crescente (do menor para o maior). O caso intermediário é aquele que divide a distribuição (ou todos os tempos mensurados naquela fase) pela metade, com número igual de casos com valor acima e abaixo do mesmo. Logo, essa é uma medida que não é distorcida pela existência de valores elevados ou muito baixos, pois o que está sendo considerado é a quantidade de casos (N), sendo que a mediana é o valor limite de metade dos casos.

Assim, podemos observar que para as dez categorias de desvios, somente os desvios de natureza patrimonial estão dentro da mediana (0) indicando que tão logo esses desvios são comunicados, inicia-se a apuração dos mesmos. Por outro lado, destaca-se a diferença de tratamento das denúncias relacionadas às categorias de letalidade e brutalidade, as quais apresentam mediana 3 e 2 dias, respectivamente, o que nos leva a refletir sobre o porquê de tanto tempo gasto para fazer análise de uma denúncia e lançar no banco de dados.

Logo, o quadro nos apresenta uma situação do fluxo de tratamento da denúncia, ou seja, quanto maior a complexidade do caso e ou dependendo da sua natureza classificatória, maior tem sido o tempo gasto para a devida inserção no banco de dados e, conseqüentemente, seu devido trâmite de investigação dentro do órgão correcional.

5 - O local do desvio

Outra dimensão importante para o entendimento dos desvios policiais é o local em que eles ocorreram. Como destacado no Capítulo 2, a narrativa que justifica os desvios policiais tem sido uma externalidade do excesso de discricionariedade do policial de linha de frente, ou seja, as praças que estão diretamente ligadas ao atendimento de ocorrências no dia a dia do serviço operacional. Por isso, é de se esperar

que Batalhões da 1ª RPM contêm uma elevada concentração de casos de desvios policiais em relação às Unidades do Comando de Policiamento Especializado (CPE).

Embora o desvio policial seja uma tendência em Belo Horizonte, o quadro não é homogêneo, apresentando importantes diferenças entre os batalhões responsáveis pelo policiamento da capital mineira. O 16º BPM foi a unidade que mais concentrou casos no período de 2011 e 2014 (14,7 % do total). Em segundo lugar aparece o 22º BPM (12,1 % do total), seguido do 34º BPM com (11 % do total). Na presente pesquisa, aparece em último lugar duas companhias do CPE, com uma parcela de 0,3% e 0,4 % do total de casos registrados. Resta ainda cerca de 0,6% dos casos em que não foi possível identificar a distribuição geográfica de origem (Tabela 9).

Tabela 9 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo região geográfica de responsabilidade das Unidades da 1ª RPM e CPE - Belo Horizonte (2011-2014)

Unidade de Denúncia	Ano				Total	%
	2011	2012	2013	2014		
22º BPM	44	54	3	14	115	12,1
34º BPM	26	40	31	8	105	11,0
49º BPM	13	14	21	9	57	6,0
BPCHQ	9	10	9	4	32	3,4
BPGD	7	3	10	2	22	2,3
BPMRV	13	1	0	2	16	1,7
BPTRAN	7	5	16	0	28	2,9
BTL ROTAM	26	33	22	8	89	9,3
BTL RPAER	1	0	4	1	6	0,6
CIA CAES	1	1	1	1	4	0,4
CIA MAMB	1	2	0	0	3	0,3
GATE	6	1	3	2	12	1,3
RCAT	12	1	7	1	21	2,2
13º BPM	24	23	25	8	80	8,4
16º BPM	44	49	37	10	140	14,7
1º BPM	33	31	30	9	103	10,8
41º BPM	19	18	9	8	54	5,7
5º BPM	15	17	23	6	61	6,4
SEM INFORMAÇÃO	0	0	0	6	6	0,6
TOTAL	301	303	251	99	954	100

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014).

Para melhor entendimento do fenômeno apresentado pelos dados distribuídos por Batalhões, seria interessante conhecer as diretrizes operacionais dos comandantes daquelas unidades no período da pesquisa, bem como as variáveis de cada região para melhor entendermos os resultados quanto aos desvios de conduta, supostamente aliados ao excesso de discricionariedade dos policiais militares de linha de frente, conforme discussão apresentada no Capítulo 2. Porém, o responsável por este trabalho não dispõe desses dados, algo que dificulta a contextualização do que poderia estar influenciando estes resultados, em nível de diretoria de cada comandante. No entanto, toma-se por evidente o enfraquecimento da capacidade de autorregulação da Polícia, uma vez que os

oficiais, na tentativa de manter o vínculo com os profissionais de baixa patente, tendem a encobrir erros de seus subordinados, atesta Bueno (2014).

Ao estabelecer um cruzamento entre natureza categorizada e as unidades da 1ª RPM – que inclui os Batalhões e Companhias territoriais, isto é, sem qualquer especialização - e o Comando de Policiamento Especializado (CPE), os dados mostram uma tendência majoritária dos desvios policiais serem cometidos por militares dos batalhões que compõem a 1ª RPM. Com bastante cuidado, podemos pensar numa mudança de comportamento dos policiais que integram os batalhões especializados, uma vez que, para o senso comum, esses policiais representam uma demonstração de força policial que vai para as ruas combater o crime a qualquer custo.

Tabela 10 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo a natureza categorizada do desvio com as Unidades da 1ª RPM e CPE - Belo Horizonte (2011-2014)

NATUREZA CATEGORIZADA	1ª RPM		CPE		Total	%
	N	%	N	%		
Letalidade	79	11	18	9	97	10,2
Brutalidade	178	24	62	30	241	25,3
Desvios de Natureza Patrimonial	60	8	10	5	71	7,4
Roubo e Furto	16	2	9	4	25	2,6
Armas de fogo	23	3	10	5	33	3,5
Crimes Típicos de Militar	71	10	7	3	78	8,2
Jogos de azar	198	27	66	32	264	27,7
Drogas	48	6	12	6	60	6,3
Categorias mal definidas	47	6	8	4	57	6,0
Outros	20	3	3	1	23	2,4
Sem informação	5	0	0	0	5	0,5
TOTAL	742	100	205	100	954	100

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Mais uma vez, podemos inferir a narrativa apresentada no Capítulo 2 sobre o desvio de conduta policial atrelado ao excesso de discricionariedade nas atividades práticas dos agentes de linha. Enquanto os Batalhões da 1ª RPM estão distribuídos pela cidade para prevenir a ocorrência de crime, o serviço operacional das Unidades do CPE está voltado para objetivos especializados, subentende-se que o treinamento profissional é complementado por uma hierarquia bem definida, que em tese, garante a supervisão dos postos inferiores pelos superiores, mensurando resultados e corrigindo possíveis desvios da conduta policial.

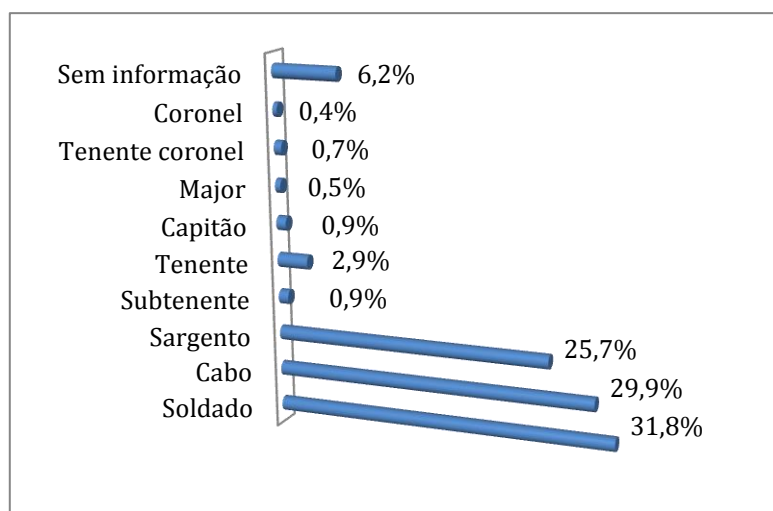
Portanto, a concentração de casos de desvio em geral na 1ª RPM pode estar significando que os policiais face ao excesso de discricionariedade e ausência de mecanismos de *accountability* policial estão absorvendo a narrativa de que os

problemas têm que ser resolvidos de imediato e aplicando-a em sua atividade cotidiana de forma que muitas vezes têm confundido autonomia para a tomada de decisão com arbitrariedade, lançando mão de condutas desviantes na administração e resolução dos conflitos.

6 - O perfil do policial desviante

No gráfico 1 podemos observar que, policiais militares na graduação de soldado 31,8%, cabo 29,9% e sargento 25,7% foram os que apresentam os maiores percentuais de denúncias. Ainda no círculo de praças, os subtenentes tiveram 0,9% dos casos. Quanto aos oficiais da corporação, o percentual de denunciados diminui com o aumento da patente até o posto de major: tenentes 2,9%, capitães 0,9%, maiores 0,5%, tenentes-coronéis 0,7% e coronéis 0,4%. Vale observar que 6,2% dos casos registrados pela Corregedoria não havia informação sobre posto ou graduação do militar denunciado. Daí se percebe a importância de melhorar o preenchimento das informações primárias na corregedoria, de modo a evitar distorções como essa nos resultados obtidos.

Gráfico 2 – Distribuição dos policiais militares denunciados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo posto ou graduação - Belo Horizonte (2011-2014)



Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

É importante lembrar que, conforme a discussão apresentada no Capítulo 2, as praças seriam as mais susceptíveis ao desvio de conduta por disfrutarem de maior discricionariedade, posto que o trabalho de rua nem sempre se faz acompanhado da

supervisão de um oficial. Assim, ao verificarmos que 841 desvios (dos 954 casos) foram praticados por policiais de linha de frente, constatamos que, de fato, as ilegalidades mais denunciadas são aquelas praticadas por policiais que estão em contato constante com a população. Por outro lado, os oficiais, que exercem a atividade de comando, deveriam apresentar uma conduta ilibada, acima de qualquer suspeita e, nem sempre, isso acontece, já que até um Coronel foi denunciado por desvio de conduta.

A Tabela 11 foi organizada de forma a dar uma ideia geral da distribuição das denúncias que chegam à corregedoria relacionando-as com o posto/graduação dos militares. Como era de se esperar é admirável a constatação que as praças aparecem proporcionalmente em uma quantidade maior de denúncias do que os oficiais, em todas as categorias de desvios. Além disso, pode-se observar que os oficiais, em sua maioria, estão envolvidos em denúncias que não utilizam da violência física como recurso de suas ações. Por fim, também podemos verificar que as categorias em que as praças menos aparecem são os crimes típicos de militares e drogas, destacando, por conseguinte, o elevado percentual de casos sem informação.

Tabela 11 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com natureza categorizada - Belo Horizonte (2011-2014)

Categoria	Sem							
	Praças		Oficiais		Informação		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Letalidade	91	94%	4	4%	2	2%	97	100%
Brutalidade	230	95%	11	5%	0	0%	241	100%
Desvios de Natureza Patrimonial	59	83%	5	7%	7	10%	71	100%
Roubo e Furto	24	96%	1	4%	0	0%	25	100%
Armas de fogo	31	94%	1	3%	1	3%	33	100%
Crimes Típicos de Militar	59	76%	3	3%	16	21%	78	100%
Jogos de azar	233	88%	17	7%	14	5%	264	100%
Drogas	41	68%	7	12%	12	20%	60	100%
Categorias mal definidas	48	84%	4	7%	5	9%	57	100%
Outros	22	96%	0	0%	1	4%	23	100%
Total	841	89%	25	4%	59	7%	954	100%

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Em última instância, os dados apresentados indicam que os desvios cometidos por policiais de linha de frentes são aqueles que demandam menor planejamento, enquanto os praticados pelos policiais responsáveis pelo comando são mais complexos e mais relacionados a uma atividade intelectual propriamente dita. Podemos observar que para comparação entre praças e oficiais o menor percentual para as praças aparece na

categoria drogas com 68% enquanto que para os oficiais esta categoria é a que aparece com o maior percentual 12%.

Ao supor que os policiais de linha de frente têm os seus desvios revelados pela denúncia anônima enquanto os oficiais seriam objeto de investigação da própria corporação, a (Tabela 12) relaciona o posto/graduação com a forma de comunicação do desvio à corregedoria. Desta forma, constata-se que, mais uma vez, os dados apresentados nos iluminam, demonstrando que a maior parte dos desvios policiais ingressa o banco de dados da Corregedoria a partir de informes, isto é, a partir de comunicados indiretos, conforme já descrito em seção anterior. Demonstrando desta forma, aceitação a certos desvios policiais, praticados em todos os graus hierárquicos da PMMG. Chama a atenção também, o elevado número de casos sem informação, o qual exclusivamente, se apresenta para categoria denúncia anônima. Logo, essa categoria foi a que apresentou menor percentual de praças, denunciados.

Tabela 12 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com tipo de documento - Belo Horizonte (2011-2014)

Categoria	Praças		Oficiais		Sem Informação		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Denúncia anônima	185	70%	22	8%	58	22%	265	100%
Despacho	12	80%	3	20%	0	0%	15	100%
Informe	590	96%	24	4%	0	0%	614	100%
Memória	1	100%	0	0%	0	0%	1	100%
Mensagem	34	92%	3	8%	0	0%	37	100%
Ofício	12	92%	1	8%	0	0%	13	100%
REDS	1	100%	0	0%	0	0%	1	100%
Relatório	6	100%	0	0%	0	0%	6	100%
Total	841	88,2%	53	5,6%	58	22%	954	

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Aqui, comparamos o posto/graduação com o tempo para a inserção da denúncia no banco de dados. Como os oficiais praticam crimes, aparentemente, mais complexos, é adequado pressupor que os processos de checagem dessas informações demandem mais tempo, em comparação com as rotinas acionadas para as praças. No entanto, na Tabela 13 é possível verificar que a mediana do tempo de entrada no banco de dados da CPM para os casos envolvendo oficiais é superior ao das praças. Logo se observa o

destaque da mediana apresentada para o posto de capitão (4 dias), indicando uma maior demora para o devido processamento das informações. Em números muito próximos aparecem o posto de tenente e a graduação de subtenente com mediana de 3 dias, o que nos leva a refletir sobre o porquê da demora em cadastrar os casos envolvendo postos e graduações que, no cotidiano policial, estão diretamente ligados a funções de supervisão das praças.

Para tanto, mais uma vez podemos recorrer ao disposto no Capítulo 2 sobre a falta de a *accountability* da atividade policial, visto que de certa ordem, até mesmo a corregedoria pode estar contribuindo para o enfraquecimento da autorregulação da atividade policial.

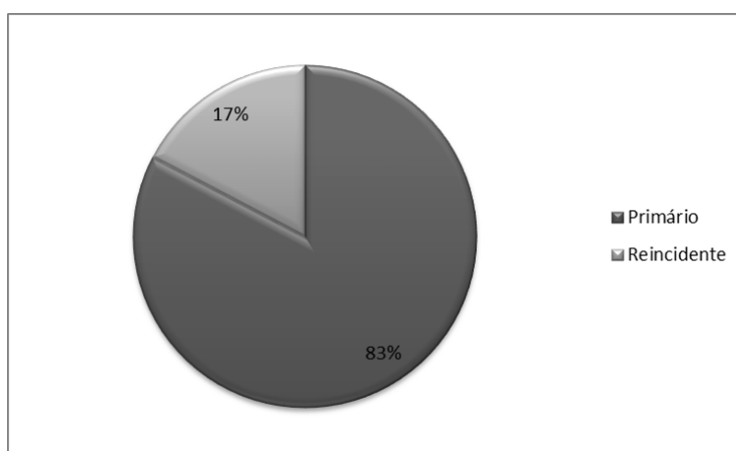
Tabela 13 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de tempo de entrada na CPM com posto/graduação - Belo Horizonte (2011-2014)

Posto/graduação	N	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio Padrão
Soldado	299	-363	63	2,31	2	22,97
Cabo	281	-364	86	0,6	2	32,02
Sargento	245	-8	453	6,91	2	40,74
Subtenente	9	0	154	29,66	3	53,09
Tenente	27	0	78	7,25	3	15,73
Capitão	9	0	39	7,77	4	12,42
Major	5	0	15	4,2	2	6,14
Tenente coronel	5	0	3	1,4	1	1,14
Coronel	4	0	6	1,75	2	1,5
Sem informação	59	0	6	0,88	0	1,46

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Toda a literatura sobre quem vigia os vigias aponta para a importância de se processar e punir rapidamente os policiais desviantes para que o seu exemplo demonstre como a corporação não tolera ilegalidades (LEMGRUBER et al, 2003). Nesse diapasão, a fragilidade dos mecanismos de correção pode significar um estímulo à conduta desviante. Para compreender um pouco mais o perfil do policial desviante, pedimos ao SPSS que identificasse como reincidente os nomes e patentes iguais. A partir deste procedimento, 17% foram considerados reincidentes, ou seja, o policial militar denunciado apareceu em mais de um caso. Já 83% dos casos foram considerados primários para as denúncias em análise. Em números absolutos, isto representa 165 registros reincidentes contra 789 registros primários, respectivamente (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Policiais militares denunciados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo percentual de casos reincidentes - Belo Horizonte (2011-2014)



Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

A Tabela 14 relaciona as unidades da Polícia Militar que apresentaram policiais envolvidos em mais de um caso de desvio de conduta. Deve-se lembrar, porém, que um fato pode ter mais de um agente envolvido, não necessariamente todos da mesma unidade. Logo, os números mostrados na tabela abaixo para cada unidade podem incluir casos e servidores de outras unidades da corporação, não abrangidas pelo estudo, mas que cometeram os desvios na área da 1ª RPM.

Todas as unidades que compõem a 1ª RPM apresentaram casos reincidentes, algo diverso do observado para unidades pertencentes ao CPE, posto que neste agrupamento alguns batalhões não apresentaram policiais reincidentes. As unidades policiais da 1ª. RPM que tiveram maiores quantidades de casos reincidentes foram o 16º BPM e o 22º BPM, com 28 e 24 casos, respectivamente. Em números muito aproximados com as duas primeiras unidades, aparece o BTL ROTAM com 19 registros de policiais que apareceram em mais de uma denúncia de desvio de conduta policial para o período analisado.

Tabela 14 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de casos reincidentes com unidade da denúncia - Belo Horizonte (2011-2014)

UNIDADE	PRIMÁRIO		REINCIDENTE		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
22º BPM	91	12	24	15	115	12,1
34º BPM	92	12	13	8	105	11,0

49º BPM	50	6	7	4	57	6,0
BPCHQ	29	4	3	2	32	3,4
BPGD	16	2	6	4	22	2,3
BPMRV	12	2	4	2	16	1,7
BPTRAN	25	3	3	2	28	2,9
BTL ROTAM	70	9	19	12	89	9,3
BTL RPAER	6	1	0	0	6	0,6
CIA CAES	4	1	0	0	4	0,4
CIA MAMB	2	0	1	1	3	0,3
GATE	9	1	3	2	12	1,3
RCAT	13	2	8	5	21	2,2
13º BPM	71	9	9	5	80	8,4
16º BPM	112	14	28	17	140	14,7
1º BPM	85	11	18	11	103	10,8
41º BPM	43	5	11	7	54	5,7
5º BPM	53	7	8	5	61	6,4
SEM INFORMAÇÃO	0	0	0	0	6	0,6
TOTAL	789	100	165	100	954	100,0

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Quando se analisa os registros de casos segundo comparação de posto com os casos reincidentes, verifica-se que as graduações de praças aparecem com maior frequência (Tabela 15). Os destaques foram para os cabos 30%, soldados 28%, e sargentos 24% dos casos. Entre os postos dos oficiais, o que nos chama atenção é que além do fato de serem desviantes, alguns desses são inclusive reincidentes. Para análise em questão os tenentes apresentaram 2% dos registros e, capitão, tenente-coronel e coronel foram representados com 1% dos casos reincidentes.

Tabela 15 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com casos reincidentes - Belo Horizonte (2011-2014)

Posto Graduação	Casos Primários		Casos Reincidentes		Total	
	N	%	N	%	N	%
Soldado	257	33%	46	28%	303	32%
Cabo	235	30%	50	30%	285	30%
Sargento	205	26%	40	24%	245	26%
Subtenente	7	1%	2	1%	9	1%
Tenente	25	3%	3	2%	28	3%
Capitão	8	1%	1	1%	9	1%
Major	5	1%	0	0%	5	1%
Tenente coronel	6	1%	1	1%	7	1%
Coronel	3	0%	1	1%	4	0%

Sem informação	38	5%	21	13%	59	6%
TOTAL	789	100%	165	100%	954	100%

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Como podemos observar, os dados demonstram que, em todos os postos e graduações houve reincidência. No entanto, devida à qualidade dos dados, já discutida anteriormente, devemos avaliar com certo cuidado estes achados, uma vez que 12,7% dos casos cadastrados não apresentaram qualquer informação sobre posto ou graduação dos envolvidos.

A partir das narrativas acionadas no Capítulo 2 sobre o excesso de discricionariedade e ausência de *accountability* da atividade policial, podemos concluir que o perfil do policial desviante nos Batalhões que compõem a 1ª RPM e CPE demonstra uma tendência entre os quadros de postos e graduações existentes na PMMG, de a grande maioria dos policiais desviantes pertencerem a mais baixa graduação do quadro de praças, ou seja, soldado. Logo, podemos destacar o fato de os oficiais também desviarem passa um sinal equivocado, dentro da lógica de se o meu comandante faz porque eu não vou fazer? Em última instância, podemos pressupor que a conduta das praças pode estar sendo reflexo do modelo de conduta dos oficiais. Daí, uma vez que os responsáveis pela supervisão da tropa se enquadram, não somente como desviante, mas também, como reincidente, não é de se esperar que seus subordinados tenha conduta diversa (Tabela 16).

Tabela 16 – Distribuição dos fatos registrados na Corregedoria da Polícia Militar, segundo comparação de posto/graduação com unidade da denúncia - Belo Horizonte (2011-2014)

UNIDADES PMMG	PRAÇAS		OFICIAIS		SEM INFORMAÇÃO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
22° BPM	96	11%	9	17%	9	15%	114	12%
34° BPM	92	11%	8	15%	6	10%	106	11%
49° BPM	51	6%	1	2%	5	8%	57	6%
BPCHQ	31	4%	1	2%	0	0%	32	3%
BPGD	21	2%	1	2%	0	0%	22	2%
BPMRV	16	2%	0	0%	0	0%	16	2%
BPTRAN	26	3%	2	4%	0	0%	28	3%
BTL ROTAM	87	10%	2	4%	1	2%	90	9%

BTL RPAER	4	0%	2	4%	0	0%	6	1%
CIA CAES	4	0%	0	0%	0	0%	4	0%
CIA MAMB	3	0%	0	0%	0	0%	3	0%
GATE	11	1%	1	2%	0	0%	12	1%
RCAT	21	2%	0	0%	0	0%	21	2%
13° BPM	66	8%	5	9%	9	15%	80	8%
16° BPM	115	14%	9	17%	16	27%	140	15%
1° BPM	88	10%	8	15%	7	12%	103	11%
41° BPM	48	6%	2	4%	4	7%	54	6%
5° BPM	60	7%	1	2%	1	2%	62	6%
Sem informação	5	1%	1	2%	1	2%	7	1%
TOTAL	845	100%	53	100%	59	100%	954	100%

Fonte: Banco de dados da Corregedoria da Polícia militar de Minas Gerais (2011-2014)

Conforme a hipótese previamente apresentada, não é de se estranhar que o 16° BPM além de ter sido a unidade com maior percentual de casos de desvios de conduta 15%, também, foi responsável pelos maiores percentuais entre os oficiais e praças com 17% e 14% respectivamente. De igual forma, aconteceu com o 22° BPM representado com 12% do total de casos, sendo que na unidade 17% foram desvios cometidos por oficiais e 11% por praças. Dessa forma, os dados reforçam o argumento de que a conduta dos oficiais, de determinada unidade, são tomadas como modelo para os níveis hierárquicos mais baixos da corporação.

A partir desse reconhecimento, também é oportuno dizer que a fragilidade dos mecanismos de controle têm sido grande problema nas instituições policiais que, geralmente tem se iluminado tanto na falta de postura coercitiva do policial mais antigo responsável pelo controle das ações de seus subordinados, quanto na conduta dos oficiais que, de certa forma, acaba contribuindo para os desvios das praças.

7 – Por que os desvios policiais acontecem na capital?

O exame dos dados obtidos da corregedoria sobre os desvios policiais nos Batalhões de Belo Horizonte permitem compreender duas dimensões apresentadas no capítulo 2, (i) o excesso de discricionariedade do policial de linha de frente e (ii) ausência de mecanismos de *accountability* policial.

I. Primeira dimensão - excesso de discricionariedade

No campo da segurança, os policiais estão, diariamente, tomando importantes decisões caracterizadas como discricionárias, ou seja, quando os policiais ou a polícia detém o poder de executá-las. Isso significa que, dentro dos prévios limites normativos, políticos e técnicos estabelecidos, uma decisão policial é discricionária quando se qualifica como uma espécie de “última decisão” que se sustenta e se afirma mesmo diante de oposições. Quer dizer que uma decisão discricionária admite a existência de cursos de ação alternativos e contrários ao escolhido, igualmente possíveis de serem adotados (MUNIZ, 1985). Por sua vez, isso reforça a crença da necessidade de uma resposta institucional a todo e qualquer ato perturbador da ordem, a fim de ajuizar uma resposta célere às demandas de segurança pública do cotidiano.

Neste sentido, os dados analisados iluminam o emprego de condutas desviantes por parte dos policiais de Belo Horizonte que, com uma elevada concentração de casos de letalidade e brutalidade exteriorizam a autonomia para a tomada de decisão de forma abusiva e arbitrária, o que pôde ser comprovado no percentual de 35,5% de um total de 954 denúncias registradas na Corregedoria da PMMG. Por não se apresentarem de forma homogênea entre os Batalhões da 1ª RPM e CPE, pressupõe-se uma interferência dos comandantes de Batalhões ao traçarem diretrizes operacionais diferentes uns dos outros. Isso significa que a incorporação dessas diretrizes pelos policiais de linha de frente pode estar relacionada a conduta arbitrária que estes militares estão adotando na rua.

Ao contrário da realidade, o policial deve tanto em termos de meios quanto de modos estar preparado para o agir decisivo no cumprimento do seu mandato porque lhe são concedidos respaldo legal e consentimento social para policiar. No entanto, podemos perceber, com análise dos dados apresentados, como os policiais têm exercido sua competência decisória quando deparam com as ocorrências ou são chamados pelos cidadãos até elas.

Nesta direção, percebe-se que o poder de produção de alternativas para atuação policial e o uso discricionário desse poder têm sido demonstrado à sociedade mineira através do uso potencial e concreto de força, pelos agentes de segurança, em especial, por policiais de linha de frente, ou seja, aqueles que estão em contato constante com a população. Assim, constatamos que o maior percentual de ilegalidades denunciadas (88,3%) é decorrente dos desvios praticados pelas praças, do soldado ao subtenente. Por

esta observação, conclui-se que as fragilidades das medidas de controle das ações do policial de rua tendem a aumentar a discricionariedade desses agentes que, conseqüentemente, se acham encarregados de solucionar os conflitos e arbitrar uma solução conforme o calor dos acontecimentos, negligenciando, dessa forma, todo aparato legal.

Além disso, conforme já descrito anteriormente, o comportamento desviante apresentado por uma parcela de oficiais (4%), pode estar sendo encarada como modelo a ser seguido pelos subordinados, e isso não pode ser desprezado. Quando se compara a natureza dos desvios, subintende-se que a diferença, talvez seja que as praças são mais violentas, enquanto os oficiais são mais corruptos, praticam crimes que são menos visíveis aos sistemas de controle. Logo, enquanto as praças desviam na tentativa de resolver os problemas da criminalidade ou dos acontecimentos aos quais são demandados, os oficiais parecem ser movidos por outra lógica, provavelmente, do enriquecimento ilícito, face os 12% dos desvios de oficiais registrados na categoria drogas, e os 7% para jogos de azar, crimes de natureza patrimonial e categorias mal definidas.

Aqui, mais uma vez fazemos referência às diretrizes de cada comandante de Batalhão, repassadas aos militares do serviço de rua, visto que podemos constatar que o número expressivo de desvios praticados pelos policiais de linha de frente, também pode estar relacionado à tolerância de alguns graduados para determinados desvios, algo reafirmado pelo percentual (17%) de casos reincidentes que se apresentam nos Batalhões de Belo Horizonte.

II. Segunda dimensão - ausência de mecanismos de accountability policial

Há também na realidade Belo-horizontina a ideia de ausência de mecanismos de *accountability* policial. Embora seja grande a variedade de mecanismos de controle, que varia entre corregedoria, regulamento disciplinar, controle do Comandante de Unidade ou do policial mais antigo, desenvolve-se em torno dessa ordem, a despreocupação dos policiais militares com o funcionamento do sistema correcional da Instituição, haja vista grande quantidade de desvios apresentados neste trabalho, ou seja, 954 registros.

Assim, pode-se perceber que nos Batalhões da 1ª RPM os mecanismos estão sendo incapazes para controlar os desvios de conduta policial. Podemos pressupor ainda, que a deficiência dos mecanismos voltados para o controle do uso da força física

pelos policiais, ou seja, formas mais visível de desvios (letalidade e brutalidade), pode estar sendo o combustível para os desvios menos visíveis. Neste trabalho, podemos constatar que o desvio denominado no banco de dados da Corregedoria como “jogos de azar” possui um percentual de 27,7% dos casos, crime que pelas suas características se torna menos visível aos mecanismos de controle policial.

Com os achados neste trabalho, referente ao percentual de 35,5% de desvios relacionados a (letalidade e brutalidade) pôde-se inferir uma reflexão em conformidade com a discussão apresentada no Capítulo 2 sobre *accountability* da atividade policial. A simples falha no processo de registro das denúncias, no banco de dados da Corregedoria pode gerar graves erros que levam a impunidade do transgressor. Essa impunidade alimenta o ciclo de desvio de conduta e revela problemas na investigação criminal e no sistema de Justiça como um todo, o que também inclui o Ministério Público e o Poder Judiciário.

O argumento apresentado no Capítulo 2 sobre a importância de se demonstrar independência da instituição nos mecanismos de controle interno-explícitos pode ser reforçado, a partir da constatação de uma discrepância entre dois bancos de dados disponibilizados pela Corregedoria. Enquanto a seção de inteligência apresentou o registro de 93 casos de letalidade, a seção responsável pelo próprio controle de letalidade demonstrou possuir, tão somente, o registro de 38 ocorrências.

Outro aspecto importante é que todas as unidades que compõem a 1ª RPM apresentaram casos reincidentes, sendo que neste agrupamento as unidades que tiveram maiores percentuais de casos reincidentes foram o 16º BPM e o 22º BPM, com 14,6% e 12% casos, respectivamente. Se no caso do excesso de discricionariedade pressupomos que, tanto as diretrizes do comandante da unidade quanto o modelo de conduta dos oficiais interferem na atuação dos policiais, podemos aliar isso à fragilidade dos mecanismos de *accountability* da atividade policial. Ao contrário do que se espera, a esses agentes pode estar sendo dada “carta branca” nas ações de policiamento na rua, algo que constitui enorme desafio aos organismos encarregados do controle.

Também pôde se constatar a ausência de mecanismos de *accountability* da atividade policial por parte da comunidade, ou seja, pressupõe certa aceitação aos desvios praticados pelos policiais, agindo em razão da função. A análise dos dados apresentou que 64,3% das denúncias que ingressam no banco de dados da Corregedoria

é através do documento denominado informe, isto é, a partir de comunicados indiretos, conforme já descrito em seção anterior.

Na contramão da literatura sobre a importância de se processar e punir rapidamente os policiais desviantes, a fim de demonstrar como a corporação não tolera ilegalidades, pode-se inferir ao demorar até 453 dias para cadastrar os casos de desvio policial no banco de dados, a Corregedoria tem contribuído para a falta de credibilidade do sistema de controle, em especial, a ausência de *accountability* dos policiais de linha de frente.

Portanto, ilumina-se a necessidade de se combater a cada dia, os atos de desvios policiais com medidas duras, exemplares e que tenham a capacidade de inibir ações de irregulares provocadas pelos agentes de segurança pública.

De maneira esquemática, os quatro mecanismos de controle da atividade policial descritos por Bayley (2001) também podem ser vislumbrados no quadro 4. Pensando nisso, no quadro abaixo foi indicado em quais categorias temos maior quantidade de desvios e, por conseguinte, qual é o mecanismo mais fraco de *accountability*.

Quadro 4 – Fragilidade dos mecanismos de controle da atividade policial em comparação às categorias de desvios.

Categorias com maior quantidade de desvios	Significado	Mecanismo de <i>accountability</i> frágil	Exemplo
Jogos de azar; desvios de natureza patrimonial; outros.	Realizados por instituições específicas do Poder Público.	Externo-exclusivos	Ministério Público
Brutalidade.	Realizados por instituições externas à polícia, ainda que parte do poder estatal.	Externo-inclusivos	Ouvidoria de Polícia
Letalidade; roubo e furto; drogas; categorias mal definidas.	Realizados pelas polícias com foco nos processos.	Interno-explícitos	Corregedoria de Polícia
Crimes típicos de militar; arma de fogo.	Realizado pelas polícias com foco na carreira.	Interno-implícitos	Supervisão do Oficial Superior

Portanto, neste capítulo foi apresentada a análise dos registros de desvios policiais categorizados pela Corregedoria da PMMG. Assim, numa compreensão do que é registrado como desvio policial por aquele órgão de controle, foi possível problematizar duas narrativas explicativas sobre o porquê dos desvios policiais estarem presente nos Batalhões de Belo Horizonte, e a partir dos achados, descortinar a diferença das condutas desviantes entre os oficiais e as praças, ou seja, qual classe está

mais susceptível aos mecanismos de controle e reflexo dessa realidade em cada Unidade da 1ª RPM e CPE. Com isso, passamos as considerações finais do trabalho.

Considerações Finais

Esse estudo enfatizou a questão dos desvios de conduta policial e, por conseguinte, o tratamento dado pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais às denúncias que aportam naquele órgão. Além disso, buscou compreender, segundo a literatura nacional e internacional, os fenômenos que explicam os desvios policiais em geral. Logo a análise dos dados foi baseada no teste de duas hipóteses: a primeira diz respeito ao excesso de discricionariedade dos policiais militares da capital Mineira, e a segunda trata da ausência de mecanismos de *accountability* policial.

A pesquisa abordou como são feitas a avaliação e o tratamento das denúncias que aportam na corregedoria da Polícia Militar, como os desvios policiais são notificados e registrados, quais são os desvios mais notificados, quais são as patentes que apresentam maior quantidade de desvios notificados, e se existe diferença de tratamento pela Corregedoria entre o desvio policial mais visível (letalidade e brutalidade) e menos visível (corrupção). De uma maneira geral, o levantamento feito através do banco de dados da própria instituição, além de ter permitido uma análise do comportamento dos policiais militares, do ponto de vista da realização de desvios na capital, também serviram para compreender o que é registrado como desvio policial por aquele órgão de controle.

O grande descompasso existente nos bancos de dados da própria corregedoria foi um dos aspectos notáveis neste trabalho. Em parte, foram reveladas as dificuldades que os órgãos de controle da atividade policial, em especial a Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, têm para contabilizar minimamente os desvios de conduta da corporação policial. Ficou claro que, atualmente, a organização de dados e informações não pode ser uma das estratégias para o controle do desvio de conduta pela Corregedoria. No entanto, a presente pesquisa poderá servir como instrumento de políticas de transformação, uma vez que fornece um perfil mais nítido e real do que está efetivamente ocorrendo com o controle da Polícia Mineira, se baseado em análise e tratamento dos dados existentes.

A pesquisa acerca dos desvios mais notificados na corregedoria mostrou que o desvio mais comum foi o classificado como “jogos de azar” com 27,7%. Essa categoria foi muito reveladora do complexo processo interpretativo envolvido no enquadramento

de um desvio policial pela corregedoria, uma vez que a grande quantidade desses registros diz respeito a falta de fiscalização e/ou suporte policial que, agindo em razão da função, colaboram como seguranças privados em locais que exploram as diversas modalidades de jogos dessa natureza. Outro aspecto discutido neste trabalho refere-se aos casos de homicídio registrados na Corregedoria, representando 9,6% do total de desvios. Tem-se uma amostra de como a proteção da imagem institucional é feita de maneira a não contabilizar adequadamente os desvios de seus homens.

Ficou evidente nos resultados da análise que a letalidade policial não é apenas possível de ser cometida, mas de certa forma, também é aceitável. Tal lógica aparece claramente, quando do tratamento dispensado aos casos de homicídios. Certo que a Corregedoria é responsável por manter o controle desses eventos, os dados demonstram uma contradição com a lógica do controle. Logo, conseguimos perceber que a seção de controle de letalidade da CPM apenas contabiliza as mortes de indivíduos que supostamente teriam resistido à prisão ou à ação da polícia, sem, contudo, envia esforços na produção de conhecimento que possa servir de assessoramento para a implementação de medidas de redução desses casos pelos policiais. Pior que isso, é quando a seção reclassifica determinadas ocorrências como casos de letalidade policial e ignora outras relacionadas a esse evento, fato que reforça o argumento de Cano (2015), de que a quantidade de ocorrências da Polícia Militar que resulta em morte é muito maior do que a contabilidade oficial. Por conta disso, foi possível comprovar que a fragilidade dos mecanismos de *accountability* policial tem sido um fator essencial para substituição das formas mais visíveis de desvios (como letalidade e brutalidade) pelas menos visíveis (como corrupção).

Partindo do pressuposto de que o desvio praticado pelos policiais em suas rotinas de trabalho termina por encontrar ressonância no padrão de conduta operacional daqueles que estão no serviço de rua, foram analisados os percentuais de letalidade e brutalidade, e os resultados foram indicativos do excesso de discricionariedade dos policiais militares. Tal fenômeno é descrito na literatura como parte inerente ao mandato policial - é a possibilidade do uso da força com respaldo legal (BUENO, 2014).

Ainda sobre o excesso de discricionariedade dos policiais, em especial, os da capital mineira, a pesquisa observou que no nível de rua, os policiais de linha de frente são mais desviantes. Isso significa dizer que as praças são mais desviantes que os

oficiais por estar, a maior parte do tempo, em atividades de rua que demandam contato direto com a comunidade.

Em análise empreendida nessa pesquisa sobre *accountability* policial, foi identificada uma grande variedade de mecanismos de controle existente na PMMG, que circula entre corregedoria, regulamento disciplinar, controle do Comandante de Unidade ou do policial mais antigo. Apesar disso, foi possível constatar certa despreocupação dos policiais militares com as denúncias levadas à Corregedoria, bem como, a possibilidade de serem responsabilizados pelo sistema de justiça, visto que do Soldado ao Coronel houve casos de denúncias de desvio de conduta.

De maneira geral, a conduta desviante engendrada por oficiais e praças da PMMG possui uma lógica bastante diferenciada. Enquanto as ilegalidades atribuídas aos policiais que estão em contato constante com a população são, em grande maioria, aquelas relacionadas à letalidade e brutalidade, por outro lado, os oficiais, que exercem a atividade de comando, do tenente ao coronel, estão envolvidos em denúncias que não utilizam da violência física como recurso de suas ações. Logo, a diferença talvez seja que, as praças são mais violentas, enquanto os oficiais são mais corruptos e praticam crimes que são menos visíveis aos sistemas de controle.

Para além disso, ficou evidente a despreocupação de uma parcela de policiais, não somente com o sistema correcional da PMMG, mas com todo aparato de *accountability* policial. Ao verificarmos os casos reincidentes, pudemos constatar que a 1ª RPM e CPE demonstraram uma tendência entre os quadros de postos e graduações existentes na PMMG. Das narrativas acionadas nesta pesquisa sobre o excesso de discricionariedade e ausência de *accountability* da atividade policial, podemos concluir que o perfil do policial desviante nos Batalhões que compõem a 1ª RPM e CPE demonstra que (88,3%) das ilegalidades denunciadas é decorrente dos desvios praticados pelas praças, do soldado ao subtenente. No entanto, temos que destacar os achados da análise dos dados quanto a conduta desviante dos oficiais de cada unidade que, de maneira geral, tem se apresentado como modelo para tropa subordinada da corporação.

O arcabouço deste trabalho aponta não para a prevalência de uma das hipóteses apresentadas durante a análise do desvio de conduta policial em Belo Horizonte, mas para a importância de conexão entre ambas. O excesso de discricionariedade tem composto o procedimento operacional dos policiais de rua, na crença de resolver os

problemas de maneira célere e resposta imediata, desprezando a dimensão dos procedimentos democráticos. Por sua vez, a fragilidade dos mecanismos de *accountability* da atividade policial é evidente quando se observa o padrão de comportamento desviante na estrutura organizacional das unidades da 1ª RPM e CPE. Portanto, entende-se que o comportamento desviante praticado por uma parcela dos integrantes da Polícia Militar representa uma leitura da necessidade de mudança de paradigmas dentro de uma perspectiva institucional. Ou seja, fortalecer os mecanismos de controle que, por conseguinte, diminuam a discricionariedade policial.

Finalizando esta pesquisa e partindo dos achados apresentados ao longo do texto, espera-se que este estudo constitua em importante instrumento de orientação em relação ao que deve ser feito para melhorar os mecanismos de controle da atividade policial. A Corregedoria da PMMG, por sua vez, terá a possibilidade de viabilizar maior celeridade e qualidade no tratamento das denúncias que chegam ao seu conhecimento, o que pode favorecer a aplicação adequada do ordenamento jurídico a que estão sujeitos os militares, e fortalecer o caráter de controle do serviço público que as corregedorias devem desempenhar.

Referências

ADORNO, S. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Relatório: *Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade em Ações Policiais no Brasil*. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

ANISTIA INTERNACIONAL. Eles entram atirando: Policiamento de comunidades socialmente excluídas. 2005. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/areadeatuacao/torviolpolsist/Anistia%20Internacional%20-%20Eles%20entram%20atirando%20-%20versao%20basica.pdf>.

ANISTIA INTERNACIONAL. O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. 2010. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2010/05//472198.pdf>.

BATITUCCI, E. C. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. *Revista brasileira de segurança pública*. Ano 4. Edição 7, ago/set 2010.

BAYLEY, David. Padrões de Policiamento. São Paulo: EDUSP, 2001. 267p.

BARROS, A. J. S; LEHFELD, N. A.S. Fundamentos de metodologia científica. 3 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BEATO, C. Crime e cidades. Editora UFMG, 2012.

BEATO, C. *Políticas públicas de segurança e a questão policial*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 4.Oct/Dec. 1999. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php?pid=50102>. Acesso em: 01 ago. 2013.

BELLI, B. Violência policial e segurança pública: democracia e continuidade no Brasil contemporâneo. *Impulso*, Piracicaba, 15(17): 17-34, 2004.

BENGOCHEA, J. L. P., *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 18(1). P. 119-131, 2004. Disponível em < www.scielo.br/pdf/ssp/v18n1/22234.pdf >. Acesso em: 03 ago. 2013.

BITTNER, E. Aspectos do trabalho policial. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOBBIO, N. 1986. O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo. São Paulo, Paz e Terra.

BONAVIDES, Paulo. Teoria da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade). 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRETAS, M. L. A Polícia carioca no Império. *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 12, n 22, 1998, p. 219-234.

BUENO, S. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista / Samira Bueno Nunes. – 2014. 145 f.

CABRAL, S; BARBOSA, A.C; LAZZARINI, S. Monitorando a Polícia: Um estudo sobre a eficácia dos processos administrativos envolvendo policiais civis na corregedoria geral da Bahia. O&S – v.15 – Outubro/Dezembro – 2008.

CANO, I. Controle de Polícia no Brasil. Instituto sou da Paz. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/premiopolicia2006/textocanoppc.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2014.

CELLARD, A. Análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CERQUEIRA, C. M. N. Do patrulhamento ao policiamento comunitário. São Paulo: Freitas Bastos, 1999.

COELHO, E.C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2) 139-161, 1978.

COSTA, A. T. M. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FLORINDO. M.T. Estado, Polícia e Sociedade: ensaio sobre a regularidade e permanência das práticas discricionárias de atuação policial. Intertextos, Rio de Janeiro, (1): 167-182, 2011.

FONTOURA, Natalia de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. “Segurança pública na Constituição Federal de 1998: continuidades e perspectivas”. In: BRASIL. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, [2009]. p. 135-196. v. 3.

GARLAND. D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso Britânico. Revista de Sociologia e Política nº 13: 59-80 nov. 1999.

HOLLOWAY, T. H. Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOLSTON, J; CALDEIRA, T. Democracy, law, and violence: Disjunctions of Brazilian citizenship. In: AGUERO, F; STARK, J. Fault of democracy in post-transition Latin America. Florida: North-South Center, 1998.

HUMAN RIGHTS WATCH. Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. New York, dezembro de 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Police Brutality in Urban Brazil*. 1997 ONU. Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais incluindo o direito ao desenvolvimento, 2007.

JUNIOR. A.O. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública | São Paulo Ano 5 Edição 9 Ago/Set 2011.

LANE, R. Polícia urbana e crime na América do século XIX. In: Policiamento Moderno. São Paulo: Edusp, 2003.

- LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. Quem vigia os vigias? – um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LEMGRUBER, J. *et al.* Diagnóstico sobre a resolutividade da atividade correcional – 2008. Belo Horizonte, CESeC.
- LOPES, C. S. Por que os brasileiros desconfiam da polícia? Uma análise das causas da desconfiança na instituição policial. In: 7º ENCONTRO DA ABCP . Recife, agosto de 2010.
- MARINHO, K. R. L. Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário. Dissertação de mestrado em sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais da UFMG. Belo Horizonte, 2002.
- MEDEIROS, M. A. Aspectos institucionais da unificação das policiais no Brasil. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, n 2, 2004, p. 271-296.
- MESQUITA NETO, P. Violência policial no Brasil: Abordagens teóricas e práticas de controle. Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1999.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar de. Manual Técnico-profissional. Intervenção Policial, Processo de Comunicação e Uso de Força - Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. Nota de Instrução nº 1.002 de 11 de janeiro de 1995. Controle interno versus desvio de conduta. Belo Horizonte, 1995. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br>>. Acesso em: 04 ago. 2013.
- MINAS GERAIS. Regulamento e Regimento da Corregedoria. Boletim Geral da Polícia Militar, Nº 91. Belo Horizonte, 2015.
- MISSE, M. Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. Lua Nova, v. 79, p. 15-38, 2010.
- MISSE, M. Relatório final de pesquisa. “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Núcleo de estudos da cidadania, conflito e violência urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro edital mct/cnpq n14/2009 – universal.
- MONET, J.C. Policiais e Sociedades na Europa; tradução de Mary Amazonas Leite Barros. – 2. Ed. 1. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- MUNIZ, J; JÚNIOR, D. P; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. Boletim de Análise - Departamento de Ciências Políticas da UFMG, Belo Horizonte, p.22-26, abril de 1999.
- NEME, C. “A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo”. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Dezembro de 1999.

- PAIXÃO, A. L. “A violência urbana e sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens”. *Religião e Sociedade*, vol.15, nº 1, Iser/CER, 1990.
- PAIXÃO, A. L. “A organização policial numa área metropolitana” *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.25, n.1, 1982, pp.63-85.
- PINHEIRO, P. S., ADORNO, S., CARDIA, N. *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Projeto Integrado de Pesquisa. São Paulo, NEV/USP.
- PORTO, Maria Stela Grossi. Análise weberiana da violência. In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; BANDEIRA, Loudes; MENEZES, Marilde Loiola (org). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília: UNB, 2000.
- RIBEIRO, L; MACHADO, I. A Emenda Constitucional nº45/2004 e a questão do acesso à justiça dez anos depois. In: *Cadernos de Justiça*. Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014 (no prelo).
- ROVER, C. D. *Para Servir e Proteger - Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança*. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.
- SILVA, G. F.; BEATO, C. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. 19, nº 1, junho 2013, p. 118-153.
- VERDU, Pablo Lucas. *Curso de derecho político*. 3. ed. v. 2 Madrid: Editora Tecnos. 1983.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Trad. Regis Barbosa; Karen Barbosa. v. 2 . Brasília: UNB, 1999.