

# Direitos Humanos e atuação policial: percepções dos policiais em relação a uma prática cidadã

## Simone Maria Santos

Possui graduação, mestrado e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Atualmente é Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP da UFMG e pós-doutoranda do Programa de Demografia da Faculdade de Ciências Econômicas da mesma universidade.

 [simonesambamigo@yahoo.com.br](mailto:simonesambamigo@yahoo.com.br)

## Lívia Henriques Oliveira

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. É graduanda em Direito pela Universidade FUMEC e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP da UFMG.

 [liviahdeoliveira@gmail.com](mailto:liviahdeoliveira@gmail.com)

### Resumo

O artigo tem como objetivo analisar em que medida policiais militares e civis capacitados em temáticas de Direitos Humanos assimilaram os conhecimentos adquiridos nos cursos, investigando a percepção dos policiais em relação à realização desses cursos e a aplicação de seus princípios no nível operacional. Para tanto, fez-se uso da metodologia qualitativa através da técnica de grupos focais com 89 policiais militares e civis capacitados pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, em 2008, em Belo Horizonte, Uberlândia, Teófilo Otoni, Barbacena e Varginha. Os resultados indicaram que os policiais percebem a existência de uma relação positiva entre a realização dos cursos e a aplicação de seus princípios no nível operacional. No entanto, evidenciou-se a existência de situações concretas do cotidiano operacional que exigem soluções para as quais eles não foram treinados.

### Palavras-Chave

Polícia. Direitos humanos. Capacitação profissional. Segurança pública.

## INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é, muitas vezes, definido pela emergência de várias inovações, entre as quais é possível citar a expressão “direitos humanos”. O núcleo do conceito, como valor fonte, tem uma ramificação no reconhecimento da “dignidade da pessoa humana” (PIOVESAN, 1997). Ampliando essa ideia em relação ao que é necessário para que o ser humano tenha uma vida digna, torna-se plausível estabelecer uma correlação entre vários outros direitos.

O reconhecimento de direitos concernentes ao ser humano acompanhou as transformações e a evolução da sociedade, de modo que é possível apontar “gerações de direitos” que representam a conquista de direitos políticos (liberdade), sociais (igualdade) e coletivos (solidariedade) (FERREIRA, 2000).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 positivou os direitos humanos como princípio do Estado Brasileiro, ao trazer para o ordenamento jurídico a previsão constitucional da dignidade da pessoa humana como garantia fundamental. Desde então, várias ações vêm sendo implantadas para a consolidação deste princípio.

No plano Executivo, em 1996, foi criado o primeiro grande instrumento para a promoção dos direitos humanos, o Programa Nacional de

Direitos Humanos (PNDH), e foi instituída a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no Ministério da Justiça, para coordenar a execução do PNDH.

No âmbito da Segurança Pública, as ações implantadas têm o propósito de redimensionar o trabalho policial à luz dos princípios estabelecidos pelos direitos humanos. Como exemplo, programas de direitos humanos foram incluídos na grade curricular dos cursos das Academias de Polícia. Ademais, tem aumentado, paulatinamente, a participação de policiais em cursos de direitos humanos em redes de ensino à distância. Policiais pós-graduandos têm estudos obrigatórios sobre igualdade racial e de gênero, combate à homofobia e liberdade de orientação sexual, além de direitos etários (crianças, adolescentes e idosos).

Assim, o tema direitos humanos já faz parte do discurso policial. Entretanto, impõe-se o desafio de vislumbrar em que medida os profissionais de segurança pública transformam o discurso sobre direitos humanos em prática rotineira. Nesses termos, a questão que norteia o presente trabalho é: os operadores do sistema de defesa social de Minas Gerais se percebem aplicando, no dia a dia, os conhecimentos trabalhados nos cursos de direitos humanos realizados em 2008?

No presente trabalho, a partir do campo teórico da sociologia das organizações, com enfoque na perspectiva do novo institucionalismo (SELZNICK, 1957, 1971 e 1996; PERROW, 1976; MEYER, ROWAN, 1977; SCOTT, MEYER, 1991, 1992 e 1994; PRATES, 2000) tem-se a hipótese de que o tema direitos humanos tornou-se um mito nas organizações policiais e está amplamente ligado aos valores institucionais promovidos pelo ambiente. Em outras palavras, as polícias tentam preservar uma imagem positiva diante da opinião pública por meio do enaltecimento, nos discursos policiais, do respeito aos direitos humanos. Tal fato, no mínimo, reflete uma filosofia policial e uma orientação geral das corporações policiais. No entanto, na prática, elas não oferecem aos agentes de segurança pública os meios necessários para que atuem em consonância com os princípios estabelecidos pelos direitos humanos.

Na tentativa de refletir sobre as questões supracitadas, inicialmente pontua-se que não obstante o conhecimento acerca da especificidade de cada organização policial, as Polícias Militar e Civil de Minas Gerais devem ser analisadas como organizações burocráticas complexas e institucionalizadas. A seguir, expõem-se a metodologia, coleta de dados e o perfil dos profissionais que fizeram parte da pesquisa. Por fim, para a exposição dos resultados e a discussão, utiliza-se a sociologia das organizações, com ênfase na vertente do novo institucionalismo. Com isso se pretende lançar luz sobre a percepção dos profissionais de segurança pública de Minas Gerais capacitados na temática dos direitos humanos sobre seus aspectos comportamentais relacionados aos princípios dos direitos humanos.

## A POLÍCIA MODERNA COMO UMA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA COMPLEXA E INSTITUCIONALIZADA

A contemporaneidade tem como uma de suas principais características a expansão e centralidade das organizações denominadas burocráticas. No contexto da sociologia das organizações, diferentes modelos analíticos foram erguidos com a proposta de explicar o surgimento e a consolidação desse fenômeno. Não se tem a pretensão de reconstruir, neste artigo, o debate sobre este universo diversificado de modelos, mas ressaltam-se pontos importantes que contribuem para a compreensão das Polícias Militar e Civil de Minas Gerais como organizações burocráticas, complexas e institucionalizadas.

A partir do conceito proposto por Perrow (1976), é lícito caracterizar as organizações policiais modernas como burocráticas na medida em que elas se desenvolvem como sistemas de mobilização e coordenação de esforços de vários grupos, regidos por regulamentos explícitos, reunidos para a consecução de objetivos comuns. Para tanto, utilizam-se de energia humana e não humana no intuito de transformar “matéria-prima” em um produto desejável. Nesse processo, acontece a especialização, a divisão do trabalho para a execução do produto e a criação de formas para se tentar a neutralização ou relação com o ambiente no qual se situam (PERROW, 1976). De forma pontual, no Brasil, a abertura política e o avanço da democratização das instituições contribuíram para que as organizações policiais preconizassem sua missão nos pressupostos da racionalidade e da técnica, levando à persecução de um modelo profissional de policiamento.

As organizações policiais podem ser consideradas complexas na medida em que suas atividades não são orientadas àquelas padronizadas e repetitivas (PERROW, 1976). Pelo contrário, cada vez mais, as instituições policiais são caracterizadas pela vasta gama de ações desempenhadas por seus membros, tendo como reflexo a impossibilidade de calcular os comportamentos individuais durante as atividades operacionais. Em outras palavras, as interações entre os operadores e a população se erigem sobre dinâmicas complexas.

Por fim, as polícias possuem características de organizações institucionalizadas, pois desenvolvem normas e procedimentos que refletem os valores do ambiente em que atuam, preservando relações com seu público, formado por atores relevantes em conceder legitimidade, reconhecimento social e dotar de significado as ações das organizações (CRANK; LANGWORTHY, 1992).

No presente artigo, apesar dos diferentes graus de burocratização e de arranjos hierárquicos e das diferenças quanto às definições e atribuições de suas atividades, as duas polícias são apresentadas como organizações burocráticas, complexas e institucionalizadas. Partir desse pressuposto permite refletir sobre os aspectos formais e informais das organizações, o que leva a problematizar as implicações significativas deste modelo para a relação estabelecida entre policiais e cidadãos, principalmente no que concerne aos princípios dos direitos humanos.

## METODOLOGIA E COLETA DE DADOS

Para compreender em que medida os policiais assimilaram os conhecimentos trabalhados nos cursos de direitos humanos e, prin-

cipalmente, como esse processo impactou a percepção de sua rotina profissional, optou-se por uma abordagem qualitativa. Tal escolha se justifica pela necessidade de compreender aspectos subjetivos ligados às representações dos sujeitos pesquisados. Além disso, impunha-se a necessidade de analisar as interações entre os agentes ao tratarem sobre o tema e, especialmente, de avaliar em que medida tais interações interferem em seus posicionamentos. Dessa maneira, a coleta de dados compreendeu a realização de grupos focais.

## AMOSTRA E PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Inicialmente, previa-se estudar os 480 profissionais capacitados em 2008 pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (Seds). No entanto, apenas 193 agentes foram identificados como participantes dos cursos por suas respectivas instituições e tiveram seus contatos disponibilizados para a presente pesquisa. Entre eles, 24 não foram localizados e 75 se tornaram indisponíveis, por estarem de férias, aposentados, reformados, de licença médica ou transferidos para outras regiões.

Dessa maneira, 94 operadores estavam aptos a participar da pesquisa: 70 policiais militares, 19 policiais civis, 1 agente socioeducativo, 1 agente penitenciário, 1 bombeiro e 2 guardas municipais. Diante do número reduzido de agentes socioeducativos, bombeiros militares, agentes penitenciários e guardas municipais, com aquiescência da Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social (Sasd), da Secretaria de Defesa Social, optou-se por descartar tais operadores e concentrar a pesquisa nos 89 policiais civis e militares localizados.

A pesquisa foi realizada com policiais militares e civis capacitados pela Secretaria de Estado de Defesa Social em 2008 em temáticas relacionadas aos direitos humanos. Os cursos de Promotor e Instrutor de Direitos Humanos foram promovidos nas cidades de Belo Horizonte, Varginha, Teófilo Otoni, Barbacena e Uberlândia.

Os grupos focais foram formados, preferencialmente, com profissionais que possuíam a mesma patente ou cargo, para que eles se sentissem mais confortáveis em expressar suas opiniões. A distribuição foi feita da seguinte forma: em Belo Horizonte foram realizados dois grupos focais com a Polícia Militar e um com a Polícia Civil; Varginha, Teófilo Otoni e Barbacena receberam apenas um grupo com a Polícia Militar; em Uberlândia, foram dois grupos de policiais militares; por fim, em Teófilo Otoni foi realizado um grupo com policiais civis.

Todos os 70 policiais militares e os 19 policiais civis capacitados pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais em 2008 e que foram identificados e localizados pelas respectivas instituições foram entrevistados. A distribuição seguiu o número de policiais capacitados em cada localidade.

Para nortear os grupos focais foram elaborados roteiros específicos para cada uma das instituições. Dessa forma, todos os grupos versaram sobre questões preestabelecidas e abordaram nove temas considerados estruturadores da temática dos direitos humanos: (1) vedação à tortura, (2) não discriminação, (3) presunção de inocência, (4) integridade física e moral da

pessoa presa, (5) igualdade sem distinção de credo religioso, (6) igualdade de gênero, (7) não discriminação de raça, cor ou etnia, (8) direito à vida e (9) direito à privacidade.

Para tanto, diversas questões representativas de cada um dos eixos foram empregadas. Algumas delas, consideradas mais importantes e representativas para cada eixo de investigação, foram apresentadas a todos os grupos de policiais. Elas compunham um roteiro mínimo seguido indiscriminadamente por todos os moderadores dos grupos focais. Outras questões, mais específicas, foram discutidas somente com determinados grupos, de acordo com o julgamento do moderador, durante a execução do grupo, a fim de esclarecer ou aprofundar algum ponto.

Casos reais e hipotéticos foram utilizados para provocar as discussões. Inicialmente, os casos reais com desfechos conhecidos eram apresentados, no intuito de “desconstruir” os participantes e ambientar as discussões. Logo após essa fase de “aquecimento”, casos hipotéticos de situações vivenciadas por policiais eram propostos, para que os participantes discutissem o que eles mesmos fariam diante das situações. Por meio desta estratégia de abordagem, procurou-se mensurar em que medida os conteúdos oferecidos nos cursos de direitos humanos foram absorvidos pelos operadores policiais.

Complementarmente, a fim de traçar um perfil sociofuncional dos operadores capacitados, 37 profissionais do sistema de defesa social que, por algum motivo, não compareceram aos grupos focais foram entrevistados por telefone.

Cabe pontuar que este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (ETIC 0010.0.203.000-11).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No final da década de 1970, ganhou força no âmbito da sociologia das organizações a vertente do novo institucionalismo como um movimento, não unificado, de diferentes pesquisadores em busca de formas alternativas para a compreensão dos fenômenos ligados às organizações burocráticas complexas e institucionalizadas.

Meyer e Rowan (1977) enfocam os aspectos comportamentais dos indivíduos que compõem as organizações institucionalizadas ao ressaltarem a dimensão cognitiva e interpretativa de suas ações e da de agentes coletivos. Em outras palavras, os autores preconizam que entender os fenômenos advindos das organizações significa, em grande parte, incorporar ao enfoque analítico a dimensão do sentido que os indivíduos ou os grupos, no âmbito organizacional, conferem às suas ações (MEYER; ROWAN, 1977).

Assim, a perspectiva de Meyer e Rowan (1977) permite entender de forma mais aprofundada as organizações policiais, uma vez que propicia ressaltar aspectos que estão além da estrutura formal: os organizacionais de natureza comportamental. Dito de outra forma, compreender a percepção dos policiais sobre determinadas normas e regras apregoadas por sua instituição significa entender uma parte importante da própria instituição.

Na literatura do novo institucionalismo, os pesquisadores identificam e analisam uma

característica muito importante das organizações burocráticas complexas e institucionalizadas: a correlação entre os componentes próprios das organizações e as determinações advindas do contexto externo e dos mitos gerados nestes ambientes organizacionais amplamente institucionalizados.

Meyer e Rowan dissecam o processo de institucionalização das organizações e de sua relação com o ambiente. Para tanto, partem do pressuposto de que as instituições modernas são “profundamente racionalizadas e os elementos racionalizados atuam como mitos que dão origem a mais organizações formais” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 345). Nesses termos, afirmam que grande parte das formas e dos procedimentos institucionais adotados por essas organizações não constituem os meios mais eficazes para a realização de determinada tarefa, tendo em vista um critério de desempenho técnico, mas possuem um valor largamente reconhecido em um contexto político e cultural mais amplo. Conforme os autores: “independentemente de sua eficiência produtiva, organizações que existem em ambientes institucionais altamente elaborados obtêm sucesso em se tornarem isomórficas com este ambiente, alcançam legitimidade e os recursos necessários para sobreviver” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 352).

O aspecto mais relevante das discussões de Meyer e Rowan (1977) se assenta sobre a ênfase que conferem às variáveis “legitimidade” e “mitos racionalizados” para explicar como as organizações justificam sua existência e suas ações. Nessa perspectiva, os autores afirmam que as organizações o fazem a partir

de “mitos institucionalizados” e do estabelecimento de comportamentos cerimoniais. Ou seja, por meio de práticas e procedimentos impregnados de valores sociais reconhecidos como parte do éthos vigente no contexto do qual fazem parte.

Meyer e Rowan (1977) abordam as formas estruturais como mitos e cerimônia. Os mitos são “prescrições racionalizadas e impessoais [...] altamente institucionalizadas [...] e naturalmente aceitas como verdadeiras” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 343). Para Scott, são:

crenças amplamente aceitas e que não podem ser testadas objetivamente: são verdadeiras porque se acredita nelas [...] e são racionalizadas porque tomam a forma de regras que especificam procedimentos necessários para atingir um determinado fim (SCOTT, 1992, p. 118).

Por sua vez, “os critérios cerimoniais de valor” possuem uma função estabilizadora e legitimadora, levando as organizações a adequarem-se aos ambientes institucionais externos, o que poupa da turbulência e de eventuais vulnerabilidades ou colapsos materiais e de sentido (MEYER; ROWAN, 1977). Assim, critérios cerimoniais legitimam as organizações diante de demandas externas e o aspecto formal de grande parte das organizações institucionalizadas da contemporaneidade reflete mitos de seu ambiente institucional.

Os dados relativos à percepção dos policiais no que diz respeito aos temas considerados estruturadores da temática dos direitos humanos (vedação à tortura, não discriminação, presunção de inocência, integridade física e moral da

pessoa presa, igualdade sem distinção de credo religioso, igualdade de gênero, não discriminação de raça, cor ou etnia, direito à vida e direito à privacidade) apontam fatores e situações que inibem a plena aplicação de alguns princípios dos direitos humanos. Tais fatores ligam-se à organização, como a falta de enfoque preventivo na formação dos policiais e uma “cultura organizacional” ligada aos operadores atuantes há mais tempo na instituição, o que contribuiria para o desrespeito aos princípios estabelecidos pelos direitos humanos. Isso de certa forma seria tolerado dentro das instituições. Ao ressaltar fatores ligados à organização, a percepção dos policiais encontra consonância na literatura do novo institucionalismo, que destaca a possibilidade de uma organização absorver mudanças sem que haja alterações em sua estrutura (PERROW, 1976). Em outras palavras, o fato de o tema direitos humanos tornar-se um elemento institucionalizado nas organizações policiais não significa, necessariamente, que as organizações promovam mudanças em sua estrutura no intuito de melhor capacitar seus operadores e, principalmente, difundir operacionalmente o emprego destes princípios no encontro com os cidadãos. Os direitos humanos, como elemento institucionalizado, podem apenas responder ao ambiente externo, garantindo legitimidade às instituições policiais (PERROW, 1976).

Para ilustrar a situação anterior, cabe destacar a posição dos policiais em relação a dois princípios em especial: vedação à tortura e integridade física e moral da pessoa presa. Em relação ao primeiro item, os policiais militares tenderam, inicialmente, a se colocarem contra os excessos na atuação da função policial. No



entanto, posteriormente, relativizaram o uso da força apontando contextos e situações em que a aplicação do princípio torna-se complexa:

Eu não falaria pra você que tortura foi só até 84, 85, não... até alguns 8 anos atrás, 10 anos atrás, você tinha resquícios ainda do militarismo, do regime militar, você tinha casos. Hoje você pode ouvir, é... burburinho, mas em quantidade muito menor do que eu ouvia quando entrei. (Grupo focal – Polícia Militar).

Quando questionados sobre o porquê de ainda ocorrerem casos de tortura num contexto de consolidação da democracia e do Estado de Direito, de as organizações policiais serem regidas por tais princípios e do investimento em capacitação na temática dos direitos humanos, um participante afirmou:

aí entra a questão do preparo, óbvio. Tem caso que é também a índole... não sei se seria a índole, mas o caráter... mas a maioria dos casos é de treinamento. O preparo evita, te dá o limite. Te faz com que você chegue a um estado limite, e não cometa desvio. Só que tem caso que nem, nem o melhor dos preparos consegue evitar, aí entra a questão individual. Mas na grande maioria, acho que, pra gente maioria, o preparo, o treinamento, a capacitação te daria esse, esse, limite. (Grupo focal – Polícia Militar).

Os apontamentos realizados pelos profissionais nos grupos focais permitem realçar o fato de que se, por um lado, os princípios dos direitos humanos já fazem parte da retórica dos gestores e executores da segurança pública no país, por outro, a cultura organizacional das polícias, sob vários aspectos, encoraja comportamentos desviantes que estimulam a violação de determi-

nados princípios, como o da vedação à tortura e preservação da integridade física e moral da pessoa presa.

Na literatura sobre as organizações policiais, pesquisadores apontam existir um descompasso entre a formação do policial (que fornece informações muito gerais) e o variado número de situações inusitadas com as quais o profissional se defronta na sua rotina (MUNIZ, 1999). Muniz (1999) ainda ressalta que, em relação à Polícia Militar, existe um volumoso acervo de regras que regulam os padrões de comportamento no interior dessa organização burocrática (tais como normas disciplinares, notas de instrução e as “ordens do dia”), no entanto, não há códigos e procedimentos voltados para o pronto emprego nas atividades desenvolvidas pelos profissionais nas ruas (MUNIZ, 1999). Tal fato pôde ser comprovado na pesquisa, na medida em que os grupos focais de policiais militares, nas diferentes localidades, não foram consensuais quanto à orientação de como, por exemplo, revistar uma transexual.

O fato de o modelo de “instrução” oferecido aos policiais dialogar pouco com as situações concretas – ou seja, faltam critérios institucionais para a ação dos policiais nas ruas - abre espaço para que o policial crie critérios próprios em contextos específicos (MUNIZ, 1999). Os critérios próprios sofrem a influência de outros fatores da “cultura organizacional”, tais como a agressividade correlacionada a um “éthos masculino da força” e a denominada “cultura dos antigos”, advinda de um resquício da ditadura, caracterizada pela falta de respeito aos cidadãos.



A “cultura dos antigos” seria socializada no trabalho nas ruas, por meio da convivência dos mais novos com os colegas há mais tempo na corporação.

De acordo com os policiais entrevistados, por exemplo, a seleção de militares para a participação em algumas capacitações relacionadas a direitos humanos se delinea da seguinte forma: voluntariamente, o militar coloca seu nome em uma lista de interessados; posteriormente, as seções indicam quais desses policiais participarão do curso, seguindo critérios como a ausência de infrações disciplinares. Ainda segundo os entrevistados, os militares mais antigos na corporação oferecem resistência em fazer tais cursos, pois não os consideram importantes para o profissional de segurança pública. De acordo com sua visão, os direitos humanos “apenas servem para proteger infratores” (Grupo focal – Polícia Militar). Nesse sentido, a percepção dos policiais mais antigos sobre os direitos humanos se perpetua, dentro da organização, devido à falta de critérios para guiar os policiais nas diferentes situações vivenciadas em sua rotina diária. Como corolário é lícito afirmar que os modelos burocráticos, complexos e institucionalizados abrem espaço para as idiosincrasias individuais apontadas pelos profissionais: “nessas horas tem que ser radical, eu enfiaria um espinho debaixo da unha dele” (Grupo focal – Polícia Militar).

Eu creio que aos poucos o artifício da tortura vai sendo minorado. Chegar ao fim eu acho impossível, porque isso sai da esfera institucional. Aí já entra na questão do indivíduo. Mesmo que você oriente, que você o eduque, tem indivíduo que não absorve. Isso em qualquer instituição policial, em qualquer local

do mundo, você vai encontrar abuso. Acho que isso é claro. Mas talvez uns 8, 10 anos atrás você encontraria casos de tortura mais... mais evidentes do que hoje. (Grupo focal – Polícia Civil).

A percepção dos policiais sobre os problemas da estrutura organizacional que podem contribuir para a não aplicação plena dos princípios relacionados aos direitos humanos remete a outra questão: o sistema de avaliação de desempenho das atividades policiais enfatiza o caráter repressivo (como, por exemplo, o número de prisões ou apreensões de armas), fator que também pode atuar como incentivo à não aplicação dos princípios relacionados aos direitos humanos (FYFE, 1982).

No que diz respeito ao princípio da não discriminação, ou seja, nas situações de abordagem em que os policiais deveriam aplicar a não discriminação e a igualdade sem distinção de sexo ou orientação sexual, todos os policiais militares afirmaram que realizariam os procedimentos cabíveis sem distinção de qualquer natureza em razão da condição pessoal da vítima. Da mesma forma que os militares, os policiais civis foram unânimes na afirmativa de aplicação do princípio, exemplificando com a confirmação dos trâmites legais para o registro de ações ilícitas praticadas contra as pessoas pertencentes aos grupos vulneráveis.

Diante das situações apresentadas sobre discriminação de raça/cor e desigualdade de sexo ou orientação sexual, nenhum dos agentes de segurança pública apresentou comportamento discriminatório. Como exemplos, foram discutidos procedimentos relacionados a blitze.

Parar um carro e revistar ou não seus ocupantes – ou seja, considerá-los ou não suspeitos –, segundo os policiais, depende do contexto e de fatores subjetivos, não sendo possível elencar, objetivamente, situações ou sujeitos potencialmente suspeitos.

As respostas dos policiais em relação ao princípio da não discriminação por orientação sexual e cor/raça estão em consonância com a literatura, que aponta a importância de estruturas subjacentes inobserváveis, como os valores sociais, para um entendimento mais profundo sobre o funcionamento das organizações institucionalizadas (SELZNICK, 1971). Quando os policiais legitimam a formação da suspeita a partir do contexto, ou seja, quando afirmam que fazem a leitura dos “sujeitos potencialmente suspeitos” a partir do contexto, eles estão em consonância com as prerrogativas de dois valores presentes na sociedade brasileira: a democracia racial e a perspectiva de que os brasileiros são tolerantes com a diferença. Estes são valores retóricos que não se afirmam como valores substantivos na medida em que pesquisas apontam a cor/raça e o gênero como fatores de desigualdades entre as pessoas (IPEA, 2011). No mesmo sentido, na área de segurança pública, pesquisas indicam a maior proporção de abordagens a pessoas negras (pretas e pardas) em relação às pessoas brancas (RAMOS, 2005).

Diante de um exemplo que tinha como temas a presunção de inocência e o direito à privacidade, especialmente honra e imagem, os participantes militares afirmaram que não exibiriam um acusado detido para a mídia, bem como não permitiriam sua exposição, a não ser que o mesmo consentisse. Contudo,

alguns policiais alegaram existir diferença de tratamento de acordo com a posição social do envolvido. Os militares apontaram a possibilidade de práticas distintas de acordo com a pessoa à qual se dirige a atuação. No que diz respeito aos policiais civis, os participantes também alegaram que não exibiriam um acusado e não permitiriam sua exposição sem sua autorização. No entanto, alguns deles demonstraram haver a possibilidade de tal exposição por entenderem que um acusado que encobre o rosto não é exposto ao ter sua imagem divulgada, e que a divulgação de tal imagem ficaria sob a responsabilidade da mídia.

Numerosos fatores estruturais, socioeconômicos, geográficos, culturais e históricos interagem no sentido de produzirem ambientes mais propícios ao surgimento e à consolidação de eventos criminais. Ainda assim, historicamente, a ação das polícias em contextos marcados pela alta vulnerabilidade social e institucional assenta-se predominantemente na repressão. Na literatura sobre o sistema de justiça brasileiro, essa forma de atuação da polícia constitui o reconhecimento de que as pessoas recebem tratamento diferenciado de acordo com o pertencimento a diferentes classes sociais (CANO, 1997). Novamente, a percepção dos policiais sobre a aplicação de alguns princípios como a presunção de inocência, o direito à privacidade e, especialmente, a honra e imagem coaduna com a perspectiva do novo institucionalismo ao refletir valores do ambiente em que atuam (CRANK; LANGWORTHY, 1992). O tratamento diferenciado segundo classe social também pode ser relacionado com o “jeitinho brasileiro” (MATTA, 1986), ressaltado pelos grupos focais quando se transfere a responsabilidade do

policial para a mídia no que se refere à violação do direito de honra e imagem do acusado.

Por sua vez, a aplicação do princípio de igualdade sem distinção de credo religioso ficou condicionada ao entendimento do operador quanto ao grau de perigo em que se encontrava uma possível vítima bem como à necessidade de retorno à sociedade após uma denúncia. Os exemplos giravam em torno de denúncia anônima de cárcere privado em um terreiro de candomblé. As considerações foram ao encontro da resposta esperada. No caso específico da Polícia Civil, as discussões também demonstraram conformidade com a aplicação do princípio de igualdade sem distinção de credo religioso.

Em relação à igualdade de gênero, durante o debate entre os participantes houve muitos pontos em comum, desde aspectos relacionados às dificuldades inerentes às ocorrências de violência doméstica, até considerações sobre os limites da atuação policial nesses casos. Vários foram os grupos que apontaram a complexidade desse tipo de ocorrência, afirmando que geralmente a vítima se nega a denunciar o agressor e até mesmo a receber um atendimento médico. Eles ressaltaram a dependência financeira como principal causa do problema, o que neutralizaria a vítima. Com isso, limitaram a atuação ao registro do fato, uma vez que o encaminhamento para a delegacia dependia da vontade da mulher:

Às vezes a mulher abre com o olho inchado e tal, não tem sangue, não tem nada. 'Eu vim, fui chamado aqui' Tá vendo que tá apanhando... 'Não. Não tem nada. Ninguém chamou você, vá embora'. Aí temos só que registrar. (Grupo focal – Polícia Militar).

Outro participante reiterou:

O que eu costumo fazer é tirar a mulher de perto do cara, justamente para a gente evitar o constrangimento. Então eu tiro a mulher de perto do cara e vou conversando: 'realmente você não quer fazer, você está com medo, o que eu posso ajudar'. Aí se a pessoa insiste que não quer, não tem mais o que fazer. (Grupo focal – Polícia Militar).

Os participantes do estudo concluíram, unanimemente, que a vontade da mulher tem que ser respeitada. Poucos relataram que atuariam independentemente da vontade da vítima. Essa questão é polêmica e ensejou diversas discussões sobre a recente legislação penal para casos de violência doméstica. Buscou-se nesse eixo avaliar não propriamente o conhecimento legal dos policiais, mas o reconhecimento de defesa dos direitos humanos da mulher. Neste ponto, como em outros, as organizações burocráticas, complexas e institucionalizadas se mostram desprovidas de regras e procedimentos claros. Nos conflitos domésticos e interpessoais, o "fator surpresa", que se faz presente tanto no comportamento dos envolvidos, quanto no desenrolar da ocorrência, adquire, do ponto de vista dos policiais, grandes proporções. Isso dificulta a elaboração antecipada de padrões de conduta esperada e, por consequência, o acionamento de reações policiais típicas (MUNIZ, 1999).

Diante da situação apresentada em relação ao direito à vida, em que o policial estaria sozinho e de frente a um suspeito de atirar em outro policial, alguns grupos de militares afirmaram que executariam o acusado, enquanto outros defenderam a prisão. Paralelamente ao debate da questão, as discussões acabaram girando em torno da falta de

proteção ao policial. Já os policiais civis ressaltaram a impossibilidade de prever a própria reação diante de situações de alta complexidade. A resposta dos entrevistados condicionou-se ao fato de o suspeito ter sido ou não o autor do disparo. Particularmente em algumas regiões, os participantes tenderam a afirmar que executariam o acusado, assumindo que agiriam de forma passional.

Nesta questão, o respeito ao direito à vida está relacionado com o “corporativismo policial” crescente. O processo de formação dos policiais enfatiza o sentimento de unidade, seja para confrontar as situações de risco típicas do trabalho policial, seja para as veementes defesas da organização diante de críticas externas, seja para a proteção contra possíveis desvios policiais (BITTNER, 1975; REINER, 1992).

Quanto ao direito à privacidade, apresentou-se aos grupos um caso de possibilidade de interceptação telefônica no intuito de evitar um assalto. Um participante respondeu que caso realizasse a interceptação, esta seria ilegal: “aí nós estaríamos cometendo um crime. Infelizmente se o Judiciário não colaborou, a gente tem que procurar evitar esse assalto de outros meios” (Grupo focal – Polícia Civil). Os participantes ressaltaram que situações como esta são comuns e acabam prejudicando a obtenção de informações. Não houve muita discussão em torno dos casos, sugerindo não haver dúvidas quanto à condição necessária para realização de interceptação telefônica. No grupo da Polícia Militar, a maioria dos participantes afirmou que não realizaria a interceptação e ressaltou os riscos para o policial em assumir tal postura, ao passo que alguns pontuaram que já trabalharam em “missões pesadas”, em que invasões a domicílios são

frequentes. Segundo um deles, a atuação da polícia não mudou nesse aspecto: “não tem como combater o mal com o bem” (Grupo focal – Polícia Militar). Os participantes indicaram, ainda, que a sociedade não está interessada em conhecer os meios utilizados na atuação policial, quer só uma resposta aos problemas. Nesse mesmo sentido, um participante afirmou que atualmente não tem mais uma postura de “resolver o problema” (Grupo focal – Polícia Civil), porque percebeu que essa atitude dá resultado, mas está errada. Outro afirmou que há alguns anos a atuação era diferente porque havia um juiz que dava suporte ao trabalho policial e até expedia mandados de madrugada, caso fossem necessários:

A gente tinha um apoio diferente. O juiz já abriu a porta pra gente uma hora da manhã pra dar mandado de busca e apreensão. Era ou não era? A gente cercava a casa e entrava de manhã. Aí não havia invasão a domicílio, você sabe por quê? Porque o cara dava o respaldo. (Grupo focal – Polícia Militar).

Quando indagados sobre o que leva o policial a invadir ou não uma residência sem autorização, alguns pontuaram: “o sangue sobe, você vê o vagabundo entrando pra dentro do negócio... e quer resolver” (Grupo focal – Polícia Militar).

Na percepção dos policiais, há pressão da sociedade para que eles resolvam os problemas no âmbito da segurança pública, sem que se considerem os meios utilizados para tanto. Esta visão pode, em parte, ser compreendida a partir da perspectiva de que o sistema policial brasileiro volta-se para questões de manutenção da ordem, controle de populações e repressão criminal desde sua origem como estrutura burocrática profissional, sempre

com vistas à “segurança nacional”. Sua principal missão era apoiar as Forças Armadas no que se refere à garantia das instituições, a soberania do Estado e, em última instância, a manutenção do status quo das elites políticas e sociais (MUNIZ, 1999).

A análise da percepção dos policiais sobre fatores que dificultam a aplicação dos princípios de direitos humanos permite afirmar que as organizações policiais refletem, de forma dramatizada, os mitos produzidos externamente, projetando uma imagem que reforça sua legitimidade, mas que não representa sua verdadeira relação com o ambiente (MEYER; ROWAN, 1977). Nas organizações policiais caracterizadas como burocráticas, complexas e institucionalizadas, os princípios dos direitos humanos não são incorporados porque constituem os meios mais eficazes para a realização da missão policial, mas porque possuem valor largamente reconhecido em um contexto político e cultural. Caso contrário, várias mudanças na organização teriam que ser implementadas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados obtidos indicam haver uma relação positiva entre a realização de cursos de capacitação em temáticas ligadas aos direitos humanos e a aplicação destes princípios no plano operacional. Ou seja, os cursos são importantes na medida em que pontuam diretrizes de atuação para os participantes. No entanto, na maioria dos grupos de discussão os policiais ressaltaram o fato de que as situações concretas que se apresentam no trabalho operacional exigem, muitas vezes, soluções para as quais eles não foram treinados ou capacitados. Esta constatação foi frequentemente sintetizada pelos participantes, que afirmavam que “a

prática se descola da teoria”. Desse modo, há uma lacuna entre os procedimentos gerais que são passados nos cursos de direitos humanos e as dinâmicas e os fluxos do cotidiano policial.

Nesse sentido, torna-se fundamental compreender em que medida e sob quais condições os operadores aplicam os princípios dos direitos humanos, ou seja, compreender os significados que atribuem à complexidade e à pluralidade de situações com as quais se deparam.

No presente trabalho, verificou-se que quanto maior a distância entre as temáticas tratadas durante a instrução e as situações concretas do dia a dia, maior a possibilidade de o profissional adotar posturas contrárias aos princípios dos direitos humanos. Foi possível pontuar vários exemplos de situações em que os operadores puderam aplicar seus conhecimentos conforme as capacitações relacionadas à defesa ou proteção dos direitos humanos. Os participantes do estudo explicitaram que se tais situações acontecessem no início de sua carreira na polícia – e, por conseguinte, antes da capacitação – sua atuação não estaria em consonância com os princípios de direitos humanos. Ressaltaram ainda que algumas situações incompatíveis com tais princípios não teriam acontecido caso tivessem sido capacitados de maneira mais consistente durante sua formação inicial.

Muitos policiais relacionam de maneira bastante direta o estabelecimento de metas de produtividade policial à não aplicação dos princípios dos direitos humanos. Argumentam que, para fazer um “trabalho eficiente” (por exemplo, para localizar maiores quantidades de drogas ou armas), torna-se necessário ultrapassar certos li-

mites da legalidade, contrariando os princípios dos direitos humanos. Mesmo os policiais que afirmaram não atuar à margem da lei ressaltaram a relação entre o uso de métodos que não estão de acordo com os princípios dos direitos humanos e uma maior possibilidade de atingir a produtividade esperada pela instituição – sobretudo quando as metas são exclusivamente quantitativas.

A aplicação ou não dos conhecimentos adquiridos sobre direitos humanos mostrou-se condicionada ao comando ou chefia dos profissionais. Dito de outra forma, os policiais argumentam que um comando ou chefe que exige um trabalho mais repressivo, com foco na apreensão de armas e drogas, por exemplo, muitas vezes não se preocupa com os meios utilizados para se atingirem tais resultados, o que abre um leque de oportunidades para que o policial desconsidere os direitos humanos. Em contrapartida, o trabalho preventivo, com a colaboração de outros órgãos, na tentativa de melhorar a qualidade de vida da população amplia as possibilidades de o policial exercer sua autoridade sem ser arbitrário. Verifica-se, assim, que a diretiva do comando ou chefia no que diz respeito à aplicação dos princípios dos direitos humanos tem efeito nas práticas policiais.

Os expedientes disciplinares que regulam a conduta do policial também se refletem na aplicação dos princípios dos direitos humanos no trabalho operacional. Os operadores relatam que se sentem expostos a uma ameaça constante de punição, mesmo quando agem dentro da legalidade, de modo que muitos questionam a validade de aplicar integralmente os conteúdos disseminados nos cursos. Muitos

acreditam que os policiais recebem tratamento desvantajoso das entidades de proteção dos direitos humanos na análise de suas condutas, enquanto os demais cidadãos, inclusive aqueles à margem da lei, não estariam sujeitos a tais exigências. Tais percepções produzem nos policiais um sentimento de insegurança que contagia o desempenho de suas atividades.

Os policiais entrevistados também criticaram o fato de as organizações policiais não possuírem mais canais institucionalizados de disseminação do que foi trabalhado durante os cursos. Argumentaram que as temáticas ligadas aos direitos humanos deveriam ser tratadas de maneira mais intensa e sistemática nas organizações. Além disso, os participantes se queixaram de terem permanecido no exercício da mesma função, a despeito da realização dos cursos. Segundo eles, isso demonstra a baixa conexão entre capacitação e valorização profissional. Todavia, ressaltaram que a propagação dos conhecimentos vem sendo feita, mesmo que de forma gradual. Assim, por exemplo, mesmo nos grupos em que os policiais apontaram de forma mais incisiva práticas que vão de encontro aos princípios dos direitos humanos, foi ressaltada a necessidade e a importância das capacitações.

Em síntese, os policiais observaram que a incorporação dos princípios dos direitos humanos às suas ações cotidianas ainda se encontra bastante condicionada a diversos fatores: predisposições subjetivas; o amplo espectro de possibilidades sobre o qual os operadores são chamados a atuar; as formas de avaliação e valorização do trabalho operacional; perfil do comando ou chefia ao qual o operador está subordinado e, ainda, a forma como os direitos humanos são aplicados internamente nas instituições em que atuam.



## Referências bibliográficas

- ARENDR, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 3. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- BALESTERI, Ricardo. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo: Capec; Paster, 1998.
- BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BITTNER, Egon. **The Functions of Police in Modern Society: A Review of Background Factor, Current Practices and Possible Role Models**. New York: Janson Aronson., 1975
- \_\_\_\_\_. **Aspects of Police Work**. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- CANO, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARVALHO, Kildare. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- COMPARATO, Fábio. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CRANK, Jonh; LANGWORTHY, Robert. **An institutional perspective of policing**. *Journal of criminal law and criminology*, v. 83, n.2, p. 338-363, 1992.
- FERREIRA, Manoel. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- FYFE, James J. **Readings on Police Use of Deadly Force**. Washington: Police Foundation, 1982.
- HESPANHA, António. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília (DF): IPEA, 2011.
- JAYME, Fernando. **Direitos Humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- MEYER, Jonh; ROWAN, Brian. **Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony**. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser: Cultura e Cotidiano da Política Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado)– IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.
- PERROW, Charles. **Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- PRATES, Antônio. **Organização e instituição no velho e novo institucionalismo**. In: RODRIGUES, Suzana;
- CUNHA, Miguel (Org.). **Novas Perspectivas na Administração de Empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo: Iglu, p.90-106, 2000.
- RAMOS, Sílvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- REINER, Robert. **The Politics of the Police**. Toronto: University of Toronto Press, 1992.
- SCOTT, William; MEYER, John. **The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence**. In: PO-



WELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Org.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

\_\_\_\_\_. **Organizations: rational, natural and open systems**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

SELZNICK, Philip. **Leadership in Administration**. Los Angeles: University of California Press, 1957.

\_\_\_\_\_. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

\_\_\_\_\_. **Institutionalism Old and New**. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

# Direitos Humanos e atuação policial: percepções dos policiais em relação a uma prática cidadã

Simone Maria Santos e Lívia Henriques Oliveira

## Resumen

**Derechos humanos y ejercicio policial: percepciones de los policías con relación a una práctica ciudadana**

*El artículo tiene como objetivo analizar en qué medida policías militares y civiles capacitados en materia de derechos humanos asimilaron los conocimientos adquiridos en los cursos, indagando en la percepción de los policías con relación a la realización de esos cursos y la aplicación de sus principios en el nivel operacional. Para ello, se hizo uso de la metodología cualitativa a través de la técnica de grupos focales con 89 policías militares y civiles capacitados por la Secretaría de Estado de Defensa Social de Minas Gerais, en 2008, en Belo Horizonte, Uberlândia, Teófilo Otoni, Barbacena y Varginha. Los resultados indicaron que los policías aprecian la existencia de una relación positiva entre la realización de los cursos y la aplicación de sus principios al nivel operacional. No obstante, se evidenció la existencia de situaciones concretas de la cotidianidad operacional que exigen soluciones para las cuales estos no fueron instruidos.*

**Palabras clave:** Policía. Derechos humanos. Capacitación profesional. Seguridad pública.

## Abstract

**Human Rights and police performance: police officer perceptions of ethical police practices**

*The aim of this paper is to analyze student outcomes in Human Rights training courses attended by both military and civil police officers. The focus of this research is on students' perceptions of the effectiveness of these courses in helping them apply Human Rights principles to their professional practice. To this end, quantitative research methodology was used. Focus groups discussions were conducted with 89 military and civil police officers who had been trained in courses held by the State Secretariat for Social Defense of the State of Minas Gerais in the cities of Belo Horizonte, Uberlândia, Teófilo Otoni, Barbacena and Varginha, in 2008. The survey results revealed that police officers found a positive correlation between attendance to these courses and the application of course principles to police practice. Nevertheless, respondents also mentioned that these courses did not provide training for the entire range of issues a police officer needs to address in their daily practice.*

**Keywords:** Police. Human Rights. Professional training. Public safety.

**Data de recebimento:** 11/01/2014

**Data de aprovação:** 31/08/2014

