

Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas

Jacqueline Carvalho da Silva

Jacqueline Carvalho da Silva é mestranda em Sociologia pela Universidade do Minho-Portugal, como bolsista do Programa ErasmusMundus17, coordenado pela Universidade de Santiago de Compostela – Espanha, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco em 2009 e aluna do Instituto de Sociologia na Universidade de Hamburgo-Alemanha como bolsista CAPES/DAAD pelo programa UNIBRAL entre 2008 e 2009.

Braga - Portugal

cs.jacqueline@gmail.com

Resumo

Em sociedades democráticas, a polícia possui uma dupla função: a manutenção da ordem pública e a garantia dos direitos individuais. Essa dualidade apresenta desafios diversos, notadamente porque a polícia apresenta uma especificidade na execução de suas atividades: a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos policiais um poder peculiar e especialmente delicado. Essa autorização para uso da força quando necessária para resolução de conflitos deve estar sempre relacionada à preocupação da garantia dos direitos individuais, ao se tratar de sociedades democráticas. Neste texto serão abordadas as diversas variáveis que dialogam na composição dos desafios derivados dessa tensão, envolvendo elementos internos e externos às instituições policiais.

Palavras-chave

Polícia. - Direitos individuais. Ordem pública. Perigo. Autoridade.

As instituições policiais são normalmente identificadas como responsáveis pela manutenção da ordem pública, mais especificamente por lidar com situações de conflito e desobediência à lei. Junto a essa noção, existe a determinação legal de que, em sociedades democráticas, a polícia precisa zelar pelos direitos individuais dos cidadãos.¹

Essa dupla função coloca ao trabalho da polícia desafios diversos, notadamente porque a polícia possui uma especificidade na execução de suas atividades: a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos policiais um poder peculiar e especialmente delicado. Essa autorização para uso da força quando necessária para resolução de conflitos deve estar sempre relacionada à preocupação da garantia dos direitos individuais, ao se tratar de sociedades democráticas.

A literatura especializada elenca múltiplas variáveis envolvidas no trabalho da polícia e, neste artigo, procurar-se-á sistematizar a discussão a respeito da atividade policial em sociedades democráticas, no sentido de compreender os desafios da polícia para a manutenção da ordem pública em consonância com os direitos individuais. Serão debatidos entraves presentes na natureza do próprio trabalho policial, nos elementos de estruturação organizacional interna e na aprovação social externa de práticas policiais violentas.

Lei, ordem e a natureza da atividade policial

A partir de Skolnick (1966), um dos mais citados autores sobre o trabalho policial, é possível discutir questões a respeito da suposta essência problemática das instituições policiais em relação aos direitos individuais em sociedades democráticas. Em *Justice without trial: law enforcement in democratic society* (1966), o autor desenvolve o argumento de que a polícia na democracia sofre um conflito, pois a ela é requerida a manutenção da ordem sob a observação do Estado de Direito. A organização policial é uma burocracia que valoriza a iniciativa e eficiência do policial, enquanto o Estado de Direito enfatiza os direitos dos cidadãos e constrange a atividade policial. Essa seria uma tensão entre demanda por ordem, de um lado, e o respeito aos direitos dos cidadãos, por outro, que estaria no cerne da questão relativa ao trabalho policial em sociedades democráticas.

Diante dessa constatação, se a polícia pudesse exercer sua função de manter a ordem pública, sem se preocupar com os limites legais para isso, sua tarefa seria muito mais fácil. Tendo em vista o estabelecimento do Estado de Direito Democrático, as instituições policiais estão inevitavelmente preocupadas com a legalidade porque elas devem utilizar a lei como um instrumento da ordem. Os procedimentos da lei criminal acenam a proteção de liberdades individuais no processo de manutenção da ordem pública e a lei pode, então, não apenas ser entendida como ins-

trumento para manutenção da ordem, mas também vista frequentemente como sua adversária, já que manter a ordem é uma tarefa que precisa obedecer aos limites apresentados por ela, para a garantia dos direitos individuais. A polícia, em sua função de mantenedora da ordem em face das infrações legais com a possibilidade de utilização da força quando necessária, é a instituição que está no centro deste dilema.

Dessa forma, Skolnick define:

“Law’ and ‘order’ are frequently found to be in opposition, because law implies rational restraint upon the rules and procedures utilized to achieve order. Order under law, therefore, subordinates the ideal of conformity to the ideal of legality” (SKOLNICK, 1966, p. 9).

O argumento principal é de que o trabalho do policial envolve principalmente duas variáveis: perigo e autoridade. Essa combinação deixaria os policiais em constante pressão por eficiência. Além disso, a presença do perigo os colocaria em alerta e os isolaria dos outros segmentos dos cidadãos devido a um comportamento contínuo de desconfiança. O elemento da autoridade igualmente potencializaria o isolamento do policial, transformando-os em cidadãos distintos aos olhos dos cidadãos comuns por possuírem autoridade, representarem a coerção e autorização da utilização da força se necessária.

A combinação de autoridade e perigo é entendida por Skolnick como uma ameaça ao Estado de Direito. Essa seria uma tendência cognitiva especialmente importante e problemática no grupo ocupacional da polícia que está em contato direto com o cidadão, fazendo patrulhamento.² O perigo estimula a conduta do policial

focada na defesa pessoal e essa conduta tende a ser impulsiva, pois o perigo desenvolve ansiedade e medo. Em situações de menos perigo, os policiais teriam mais condições de exercer autoridade e respeitar o Estado de Direito na manutenção da ordem. Autoridade sobre condições perigosas torna-se um recurso para prevenir possíveis ameaças e perturba o processo de uma série de julgamentos reflexivos que aconteceriam em situação de calma. Como resultado, os procedimentos requeridos pela organização ficam em segundo plano em face de uma circunstância ameaçadora. Portanto, obedecer aos limites da lei e estabelecer a ordem pública comporia uma tensão inerente ao trabalho policial.

Arthur Trindade Costa (2004) desenvolve um argumento contrário à ideia de que o trabalho da polícia seria, em essência, problemático em sociedades democráticas no que se refere à manutenção da ordem e à garantia dos direitos individuais. O autor aponta que essa tensão só ocorre se a polícia é compreendida como centro do processo de controle social. Colocar as instituições policiais como responsáveis pelo controle social seria compreender a realização deste controle apenas pela existência de leis e ameaça de sanção estatal em caso de seu descumprimento. Dessa forma, ignorar-se-ia o duplo aspecto do controle social: por um lado, o controle externo baseado na vigilância e ameaça da utilização da força e, por outro, o controle interno produzido por mecanismos sociais internalizados, que abarcam desde a socialização escolar até a religião.

A intensidade desse dilema estaria então relacionada às diferentes maneiras de os Estados estabelecerem o papel da polícia. Quanto mais central é o papel da polícia como instrumento de controle

social, mais provável é a ocorrência da utilização da força como ameaça ao Estado de Direito. E ainda, quanto mais a atividade de controle da polícia é exercida baseada na utilização da força, mais ameaça ela irá representar aos direitos individuais. Essa tensão entre lei e ordem variaria, então, em função dos diferentes tipos de Estado e regimes políticos. Quando o Estado opta por manter a ordem social por meio de mecanismos ideológicos da sociedade civil em detrimento do seu aparato repressivo, o dilema de estar entre a lei e a ordem perde a força, e a lei não é mais compreendida como um empecilho, mas sim como um instrumento da ordem. A tensão entre lei e ordem estaria relacionada ao lugar que a polícia ocupa na manutenção desta ordem e aos mecanismos de controle da sua atividade (COSTA, 2004).

Assumindo-se que em sociedades complexas é impossível a produção de mecanismos de controle que possam conformar todas as ações dos cidadãos de acordo com a lei e as normas sociais, a tensão entre lei e ordem estará sempre presente no momento em que o policial precisa lidar com um desviante, especialmente se a situação envolve violência. Nesse contexto, só o policial tem o poder de decidir como agir diante desse tipo de situação. Estão presentes aí a natureza discricionária da ação policial e a necessidade de fiscalização e controle da atividade da polícia, ainda que tal controle seja feito *a posteriori* e tenha caráter fundamentalmente seletivo.³

O argumento de Costa pode ser útil para evidenciar as diferenças de grau nessa tensão entre lei e ordem. Dependendo da sociedade e de como o Estado organiza suas estratégias de controle social, o trabalho da polícia pode ameaçar mais ou menos o Estado de Direito Democrático. Mesmo

admitindo-se que esse conflito é realmente inerente à natureza do trabalho policial em sociedades democráticas, ainda assim é preciso estar atento ao nível da questão e não normalizar o problema da violência como condição inescapável da atividade da polícia. Não é em todos os países democráticos que encontram índices tão altos de morte pela polícia e de desrespeito a direitos individuais como acontece no Brasil, por exemplo.

O mais produtivo é assumir um diálogo entre as duas visões apresentadas, procurando compreender o trabalho policial em sociedades democráticas como uma tarefa delicada por estar entre duas funções igualmente importantes e por vezes conflitantes, a depender de circunstâncias que envolvem perigo e tomada de decisão pelo policial diante delas. Skolnick auxilia a evidenciar as variáveis constitutivas da atividade policial que imprimem tensão à autorização da utilização da força pelos policiais, e Costa salienta o grau de importância que o Estado confere à polícia na manutenção da ordem, compreendendo que esse é também um elemento importante na capacidade da polícia de cumprimento da ordem sob a lei.

O elemento do poder discricionário, aqui já citado, entra em jogo pelo fato de o trabalho da polícia ser imprevisível no seu dia-a-dia. Os departamentos policiais são altamente burocratizados e paradoxalmente os policiais estão praticamente sozinhos e independentes quando exercem suas atividades cotidianas. Suas ações só são questionadas ou revistas quando há razões especiais para isso, como uma denúncia, por exemplo (BITTNER, 2005, p. 163). A noção de ordem que os policiais possuem é importante na compreensão dessa dinâmica. É problemático pensar que a ordem social pode ser definida por códigos penais, ou seja, o po-

lial precisaria apenas conhecer os códigos, identificar infrações e prender os infratores para assim manter a ordem. Os códigos definem atos, porém, identificar esses atos na realidade pode ser um processo subjetivo (MANNING, 2005).

Bittner (2005), ao enfatizar a discricionariedade do trabalho policial diante da dificuldade de estabelecer condutas padronizadas para lidar com as situações do dia-a-dia, conclui que o mandato policial não pode ser compreendido como baseado em substantivas autorizações presentes nos códigos penais ou em quaisquer outros códigos. Essa constatação evidencia a importância da decisão do policial a respeito de quando e como agir.

O mandato policial e as influências externas

Um aspecto interno relativo à produção da violência policial está relacionado à falta de definição clara de suas atividades. Essa situação possibilita a influência externa e pressões internas na atividade policial. Manning (2005) insere nessa discussão a questão da indefinição do mandato social e estabelece que o direito de exercer uma ocupação inclui a definição de uma conduta apropriada no trabalho, ou seja, o mandato da ocupação. Tal mandato reflete a preocupação da sociedade com o serviço, a sua organização e efetividade.

À polícia tem sido atribuída a tarefa de prevenção e detecção do crime e apreensão dos criminosos. Baseado no seu monopólio do uso da força, os policiais apresentam um mandato que inclui a aplicação da lei de modo eficiente, apolítico e profissional. Na prática, porém, o mandato policial é definido em grande escala por seu público e não em seus próprios termos. O público

tem uma demanda dramatizada do trabalho da polícia e a demanda por prisões acabou por se tornar um indicador do quão bem a polícia cumpre seu mandato. Isso se reflete dentro das organizações, definindo critérios de promoção, sucesso e segurança. As preocupações com prevenção do crime, preservação dos indivíduos e direitos civis são menos valorizadas (MANNING, 2005).

Ericson (2005) aponta que as medidas de produtividade são muito importantes nas organizações policiais e o sistema quantitativo de cotas tem influência no trabalho policial, quando se trata de prisões especialmente. Ao receberem pressão externa e de dentro da organização para a “produção”, os policiais podem optar pela utilização mais extrema de métodos, incluindo o uso excessivo de força física. Assim, é muito importante estudar a organização interna da polícia, porque é nela que o senso de ordem da comunidade e organizações legais é traduzido em ação. Essa influência externa no trabalho policial, que se pela percepção que suas audiências têm deste, possui grande relevância e o policial julga a si mesmo por meio deste imaginário. Essas audiências são múltiplas: a comunidade, as outras instituições do sistema de justiça criminal, os grupos desviantes, etc. Essas percepções ajudam a compor a cultura ocupacional nas instituições policiais que contêm valores típicos, normas e atitudes esperadas, tornando-se a base de estratégias e táticas organizacionais (MANNING, 2005).

Essas fontes de influência internas – através de um ambiente de trabalho específico e demanda por eficiência nas organizações – e externas – por meio das percepções das audiências da polícia – proporcionam uma formação de padrões comportamentais específicos, denominados por Skolnick de *work personality*.

Dessa forma, é possível entender a polícia como um grupo ocupacional dotado de padrões de orientação para a ação social próprios, influenciados tanto pela percepção organizacional interna a respeito do trabalho que seus membros realizam, quanto por uma percepção externa da organização, ou seja, das expectativas da sociedade na qual a organização se localiza (RATTON, 2003, p. 2).

Os elementos de perigo, autoridade e demanda por eficiência nas organizações policiais fazem parte de um processo de institucionalização do comportamento policial violento. Saporì (1999) desenvolve a noção de que a violência policial no Brasil torna-se parte de seu trabalho e possui dois significados: um instrumental e outro moral. A primeira abrangeria a noção da violência como instrumento de trabalho que ajudaria na prevenção de crimes ou na resolução mais rápida de conflitos, enquanto a segunda estaria baseada na ideia de que a polícia é responsável por limpar a sociedade de indivíduos desviantes, sendo moralmente justificável a ação violenta contra criminosos. Esse significado moral da violência policial dialoga com a percepção que a comunidade tem a esse respeito.

É possível então identificar a existência de padrões e comportamentos informais que guiam a ação dos policiais na prática.

A reprodução destes elementos culturais informais se daria na rotina policial em que os neófitos aprendem “praticamente” com os veteranos, configurando uma formação policial informal rival da formação dos cursos oficiais das instituições policiais (RATTON, 2003, p. 5).

Os elementos formais de uma organização e a atividade prática representam uma discrepância presente, especialmente, em organizações policiais, já que situações práticas de abuso da utilização da força pela polícia podem enfraquecer a confiança pública e a credibilidade da organização e chamar atenção da mídia (FOSTER, 2003, p. 198).

Bittner (2005) aponta que a existência da polícia em uma comunidade torna possível uma única e poderosa capacidade de lidar com todo tipo de emergência: única porque a polícia está autorizada e preparada como ninguém para lidar com essas situações e por isso está sempre em alerta; e poderosa porque a polícia pode lidar com elas de maneira quase que totalmente desimpedida. Ao questionar qual a razão de esse poder ser permitido, o autor insere outra esfera problemática do trabalho policial, afirmando que a polícia foi criada para lidar com as classes perigosas e seu trabalho é aprendido na prática sob a ideia de efetividade e perfeição. O argumento baseia-se na percepção de que a violência policial é perpetrada normalmente contra segmentos minoritários da sociedade – pobres, negros, etc. – que seriam considerados o lócus onde a força deve ser usada. A polícia pode também utilizar a força contra outros segmentos, mas estes são mais influentes e têm mais possibilidades de crítica ao seu trabalho.

Essa discussão leva à questão do papel da polícia em contextos em que o índice de criminalidade violenta é alto e o medo torna-se central na vida das pessoas. Esse é um cenário que vem se conformando nas últimas décadas nas grandes cidades, não apenas no Brasil, mas também nos Estados Unidos e até na Inglaterra. Esse quadro combinado a desigualdades sociais, em alguns

países, produz um resultado perigoso, ao identificar parcelas da população como alvo primeiro do controle da polícia. “Assim, no caso brasileiro, o papel político mais significativo atribuído às polícias talvez seja o de socialização política da periferia” (RATTON, 2003, p. 6).

No Brasil, após o processo de redemocratização com o fim da ditadura militar, era de se esperar que a democratização das instituições tivesse como resultado direto a consolidação da cidadania – compreendida de modo amplo, abrangendo as três categorias de direitos: civis, políticos e sociais. Surgem, porém, outros problemas que passam a se configurar como um novo desafio para a cidadania brasileira, como a violência – que tem ameaçado os direitos individuais – ou o desemprego – que ameaça os direitos sociais (CARVALHO, 2002).

Zaluar (1998) aponta que, no Brasil, o crime aumentou significativamente a partir dos anos 1980. A autora reconhece nesse aumento das taxas de criminalidade o impacto do processo de modernização pelo qual o país passou. O papel que a mídia desempenha também tem contribuído para a maior visibilidade dos crimes violentos e a instalação do medo na população das grandes cidades. Esse crescimento está localizado principalmente nas periferias mais pobres e atinge, em sua maioria, homens jovens, contudo o medo tornou-se um fenômeno geral.

David Garland, em *The culture of control* (2002), desenvolve uma análise das mudanças ocorridas a partir dos anos 1970 nos EUA e Reino Unido, estabelecendo que o controle do crime mudou nas últimas décadas por forças não apenas de consideração criminológica, mas por forças também históricas. Estas mudanças ocorreram

principalmente nas duas décadas depois de 1960 e foi nesta mesma época que as taxas de criminalidade cresceram significativamente. Garland evidencia que essa não é apenas uma coincidência, há impactos da modernidade tardia no campo do crime, são eles: aumento nas oportunidades de cometimento de crimes; redução das situações de controle; aumento da população de risco; e redução na eficácia do autocontrole e controle social como consequência de deslocamentos na ecologia social e mudanças nas normas culturais. Isso sugere que o *boom* do consumo colocou em circulação bens de alto valor aumentando as oportunidades para o crime, além de ocorrerem maior mobilidade de pessoas e menor controle, especialmente com relação aos homens jovens. O espaço social tornou-se mais anônimo, menos supervisionado.

Diante desse processo transformativo, Garland afirma que, nessa época, nos EUA e Reino Unido, formou-se uma nova classe de interesses e sensibilidades e essas mudanças transformaram a maneira de pensar e agir em relação ao crime. Dessa forma, os novos arranjos sociais e culturais fizeram a sociedade da modernidade tardia mais propensa ao crime. Além disso, houve uma tendência de menos disponibilidade para o projeto de correção refletido na queda de oportunidades de trabalhos para ex-detentos a partir dos anos 1970. As considerações sociais a respeito dos crimes nesta época perderam o espaço. Crime passou a ser entendido como resultado de indisciplina e falta de autocontrole. Para resolver o problema era necessário mais controle e até mesmo a segregação de certos grupos considerados perigosos. O crime se transforma em uma lente para enxergar o pobre e uma barreira para a emergência de sentimentos como igualdade e compaixão por esse grupo.

Essa percepção é também afirmada por Zaluar (1998) ao descrever a questão do aumento da criminalidade no Brasil. Esse crescimento real, atrelado ao papel da mídia, e a falta de um conhecimento sistemático a respeito do fenômeno causaram percepções apressadas a respeito de grupos desfavorecidos das periferias das cidades, transformando assim a violência e a criminalidade como instrumento para perceber o “outro”, aqueles que não são o “nós” e representam uma ameaça. “Em algumas cidades, o crime e a violência são como um artifício ou um idioma para se pensar sobre o ‘outro’” (ZALUAR, 1998, p. 248).

Garland afirma o surgimento de uma cultura do controle, mas um controle focalizado para certos grupos tidos como ameaças aos cidadãos. Nas polícias dos EUA e Reino Unido e nas polícias privadas, a noção de crimes sem vítima é superada pela ideia de que uma mínima violação do espaço público transforma em vítima toda a sociedade, especialmente se este ato é cometido por pessoas de classes baixas. O medo e a insegurança da comunidade contribuem para esse processo. A razão para esse endurecimento é definida pelo autor:

Perhaps because we have become convinced that certain offenders, once they offended, are no longer ‘members of the public’ and cease to be deserving of the kinds of consideration we typically afford to each other. Perhaps because we already assume a social and cultural divide between ‘us’, the innocent, long-suffering middle-class victims, and ‘them’, the dangerous undeserving poor. By engaging in violence, or drug abuse, or recidivism, they reveal themselves for what they are: ‘the dangerous other’, the underclass. ‘Our’ security depends upon ‘their’ control (GARLAND, 2002, 182).

Essa é uma percepção que nega a um grupo da sociedade o *status* de cidadão, possuidor de direitos. Esse crescimento da separação entre o “nós” e os “outros”, em conjunto com o medo e a insegurança das últimas décadas, tem sido mais favorável à emergência de um Estado mais repressivo.

Crime e justiça criminal passam a ter menos a ver com justiça social e reconstrução da sociedade. O objetivo em relação à criminalidade é muito menos ambicioso: o controle. A prisão torna-se mais importante na modernidade tardia porque satisfaz uma dupla necessidade dessa nova cultura: castigo e controle do risco. Garland alerta que esse novo modelo de controle do crime foi uma reação à modernidade tardia, mas pode continuar a operar mesmo depois do *boom* propagado por ela. Um indicador disso é a manutenção dessa postura mesmo diante de uma queda nas taxas de criminalidade. Uma questão importante é que essa postura muitas vezes proporciona controle, porém não segurança, pois o Estado tem o poder limitado de manter a ordem por meio da polícia, sendo necessário dividir as tarefas de controle com organizações locais e a comunidade (GARLAND, 2002).

O aumento do crime nas últimas décadas, bem como o desenvolvimento de uma cultura de controle do “outro”, apresenta desafios ao trabalho policial. A instituição percebida como responsável por lidar com o sentimento de insegurança e desejo de proteção das classes “de bem” por meio da vigilância, controle e segregação das “classes perigosas” é a polícia. No caso brasileiro, a Polícia Militar, em especial, é alvo mais notável de expectativas, já que é responsável pelo patrulhamento.

Considerações finais

Foram aqui debatidas as múltiplas e delicadas questões que envolvem a atividade policial, desde a definição do seu papel em sociedades democráticas, passando por seu dilema entre a lei e a ordem, a dificuldade de controle da sua atividade, a abertura do mandato e as fontes de influência da comunidade no trabalho policial, até os padrões de comportamentos informais internos devidos à cultura organizacional.

Todos esses elementos podem servir como fonte esclarecedora das razões pelas quais as instituições policiais de maneira geral podem agir de encontro à lei e desrespeitar os direitos individuais. O papel da comunidade e sua percepção a respeito do campo do crime e do controle permeiam todas as facetas até aqui apresentadas. Assim, diante do fenômeno de uma cultura do medo e do controle do “outro”, atrelada a discrepâncias socioeconômicas como encontradas na sociedade brasileira, os desafios da polícia em manter a ordem e respeitar os direitos individuais são ainda mais complexos. Este cenário dialoga com a debilidade da cidadania brasileira, em que os direitos individuais não são devidamente reconhecidos como importantes diante das privações econômicas.

O trabalho da polícia encontra vários desafios para se tornar eficiente e democrático, já que, de acordo com o que foi discutido anteriormente, uma polícia pode ser considerada extremamente eficiente, mas esses critérios para medir eficiência não precisam necessariamente ser democráticos. É possível, igualmente, encontrar situações em que a polícia é considerada democrática, porém pouco eficiente.

Os desafios da polícia se configuram, por um lado, por elementos delicados que compõem a própria natureza do trabalho policial e, por outro, por fatores que emergem dentro da organização. Mas ainda existem os elementos de influência externos que se mostram mais fortes diante do aumento do crime das últimas décadas, o qual se conforma como um desafio não só para o trabalho policial, mas para a própria consolidação da cidadania no Brasil.

A percepção da população a respeito do que é justo ou de como deve ser feito o trabalho da polícia entra em diálogo com a estrutura das instituições policiais. Está em jogo a cultura policial que estabelece a violência como procedimento de trabalho e desenvolve um aspecto moral, identificando-se como defensores daqueles que obedecem às leis e definindo quem tem direito aos direitos.

Para além de um argumento político de que uma sociedade não pode, modernamente, ser considerada democrática quando diferencia os cidadãos, estabelecendo que apenas uma parte deles tenha direito aos direitos, Chevigny (2000) oferece uma explicação mais instrumental para os perigos da legitimação da violência policial por parte da população. A tortura, por exemplo, pode ser utilizada não apenas para obtenção de confissões – prática ilegal, porém muitas vezes tolerada ou mesmo aprovada pela população –, mas também para propósitos corruptos de interesse da polícia. Dessa forma, a polícia resolve menos crimes, como no caso ilustrado pelo autor quando a tortura é utilizada em casos de crime contra a propriedade para obter a mercadoria do crime e devolvê-la ao dono, encerrando o caso sem

mesmo registrar o ocorrido e submeter o infrator às punições legais.

Outro argumento baseia-se na perda de controle sobre a polícia ao legitimar suas ações violentas contra grupos específicos de cidadãos. As violações aos direitos são mascaradas pelos policiais através de afirmação de “tiroteios falsos”, por exemplo, e não se pode garantir que pessoas que pretendam denunciar esses crimes não sejam vítimas dele. Esses crimes são, portanto, “parte de um sistema de impunidade que se estende a todos os crimes da polícia, envolvendo ou não a brutalidade policial” (CHEVIGNY, 2000, p. 78).

Essas situações citadas não são favoráveis aos cidadãos do ponto de vista nem da democracia liberal, pois desrespeita os direitos individuais, nem do Estado de Direito Democrático, por não haver uma universalização dos direitos. Porém, se essas afirmações podem soar vazias para a maioria da população preocupada em manter a ordem diante de altos índices de violência, Chevigny (2000) demonstra que a violência policial não é capaz de estabelecer essa ordem pretendida, mesmo que se desconsidere a necessidade de respeitar os direitos individuais e aplicar a lei igualmente a todos os cidadãos. Esse poder conferido à polícia pela população pode implicar consequências negativas para

ela própria, servindo a interesses corruptos da polícia e colocando em risco inclusive os “cidadãos de bem”.

A aprovação social do enrijecimento das práticas policiais, em diálogo com elementos tensos da própria natureza do trabalho da polícia, e a abertura do seu mandato revelam desafios aos policiais em sociedades democráticas. O investimento em fiscalização e responsabilização do trabalho policial pode ser o início de uma mudança no quadro de violações de direitos por parte da polícia, ainda que isso seja problemático, devido a outros elementos que estão em jogo e foram apresentados ao longo deste trabalho e especialmente aos elementos mais difusos que alimentam a cultura policial. Porém, se valores democráticos e responsabilização passarem a fazer parte das organizações policiais, ainda que de cima para baixo na hierarquia da organização, eles poderiam cumprir um importante papel. E se a esses valores for atrelada a produção de indicadores de eficiência, juntamente com mecanismos de valorização dos bons policiais e responsabilização daqueles que agem de maneira arbitrária, é possível produzir um efeito positivo na formação de uma cultura policial com diretrizes mais democráticas e profissionais e um mandato policial menos permeável a demandas dramatizadas e antidemocráticas em nome da ordem pública.

1. Na Constituição brasileira consta a dupla função das polícias: “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”.
2. Janet Foster (2003) aponta que há diferenças entre as subculturas policiais de acordo com o grupo ocupacional – devido às distintas tarefas que desempenham – e as diferentes instituições policiais – em decorrência da sua história, contexto, tradição e interesses de lideranças.
3. Esse aspecto é enfatizado por Muniz e Proença Júnior (2007), que discutem a impossibilidade de uma fiscalização plena do trabalho policial, o que resultaria em uma accountability seletiva, sem a perda de uma plena responsabilidade do policial sobre seus atos.

Referências bibliográficas

- BITTNER, E. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton. In: Newburn, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHEVIGNY, P. Comentários sobre Rodley. In: MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. **Democracia, violência e injustiça: o não Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- 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: FGV, 2004.
- ERICSON, R. V. The police as reproducers of order. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- FOSTER, J. police cultures. In: NEWBURN, T. **Handbook of policing**. Devon: Willan, 2003.
- GARLAND, D. **The culture of control: crime and social order in contemporary society**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- MANNING P. K. The police: mandate, strategies, and appearances. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- MUNIZ, J.; PROENÇA JUNIOR, D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. **Polícia, Estado e Sociedade: saberes e práticas latino-americanos**, v. 1, 1 ed., p. 21-73, 2007.
- RATTON, J. L. Notas introdutórias sobre violência policial no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Olinda**, v. 6, p. 31-43, 2003.
- RATTON, J. L.; ALENCAR, E. Extermínio e mercados de proteção privada no nordeste brasileiro: em busca de uma interpretação sociológica. In: MARTINS, M. **América Latina e Brasil em perspectiva**. Recife: Universitária UFPE, 2009.
- RATTON, J. L. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. **Polícia, Democracia e Sociedade**, v. 1, 1 ed., p. 1-35, 2007.
- SAPORI, L. F.; SOUZA, S. B. **Violência policial militar em Belo Horizonte: aspectos teóricos e empíricos**. Caxambu, 1999. Mimeografado.
- SKOLNICK, J. **Justice without trial**. New York: John Wiley and Sons, 1996.
- ZALUAR, A. Pra não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARTZ, L. M. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas

Jacqueline Carvalho da Silva

Resumen

Preservación del orden público y garantía de los derechos individuales: los desafíos de la policía en las sociedades democráticas

En las sociedades democráticas, la policía posee una doble función: la preservación del orden público y la garantía de los derechos individuales. Esta dualidad presenta desafíos diversos, marcadamente porque la policía presenta una especificidad en la ejecución de sus actividades: la posibilidad de utilizar la fuerza, lo que provee a los policías de un poder peculiar y especialmente delicado. Esa autorización para el uso de la fuerza cuando se hace necesaria para la resolución de conflictos debe estar siempre relacionada con la preocupación por la garantía de los derechos individuales, al tratarse de sociedades democráticas. En este texto serán abordadas las diversas variables que interactúan en la composición de los desafíos derivados de dicha tensión, envolviendo elementos internos y externos a las instituciones policiales.

Palabras clave: Policía. Derechos individuales. Orden público. Peligro. Autoridad.

Abstract

Maintaining public order and protecting individual rights: two challenges for the police in democratic societies

In democratic societies, the police have a double role: maintaining public order and protecting individual rights. This double role poses several challenges, especially because of one specific element in police work: the police may use force, which provides police officers with a peculiar and particularly problematic power. In democratic societies, the use of force for conflict resolution purposes, if necessary, must go hand in hand with the protection of individual rights. This paper outlines several variables at play both inside and outside police organizations that influence the challenges arising from this opposition.

Keywords: Police. Individual rights. Public order. Danger. Authority.

Data de recebimento: 09/12/2010

Data de aprovação: 03/01/2011