

Dispositivo Letal no Estado de São Paulo: Revisão do Debate Contemporâneo sobre o Uso da Força Policial e Considerações para o Futuro

*Luís Antônio Francisco de Souza**

*Gabriel de Sousa Romero***

Resumo

A morte de policiais e de não policiais em decorrência de ações policiais legais e ilegais permanece sendo um dos grandes desafios da democracia no Brasil contemporâneo. Desde o processo de redemocratização, a violência policial esteve presente, de um modo geral, no cerne do debate em torno de um projeto de segurança pública. Embora várias iniciativas tenham surgido e um conjunto importante de estudos tenha mostrado a dimensão preocupante do problema, pouco em termos de políticas de controle efetivo da violência policial foi feito até o presente momento. Diante dessa situação preocupante, este artigo pretende, através de uma revisão bibliográfica e uma retomada das principais questões discutidas nas últimas décadas com relação à realidade paulista; indicar novas possibilidades de compreensão da persistência dessa modalidade de violência letal, suas diferentes faces e perspectivas em torno de controle do uso da força policial.

Palavras-chave: Letalidade Policial; Violência Policial; Controle Democrático; *Accountability*.

* Doutor em Sociologia. Professor da UNESP/Marília. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPq: Observatório de Segurança Pública – E-mail: lafraso@hotmail.com

** Membro do Grupo de Pesquisa no CNPq: Observatório de Segurança Pública – E-mail: emaildoromero@gmail.com

Lethal Device in the State of São Paulo: Review of the Contemporary Debate on the use of Police Force and Considerations for the Future

Abstract

The death of police and non-policemen resulting out of legal and illegal police actions remains one of the great challenges of democracy in contemporary Brazil. Since the re-democratization process, police violence has been present, generally, at the heart of the debate around a public security project. Although many initiatives have emerged and a large body of studies has shown the troubling dimension of the problem, little has been done in terms of implementing effective policies of control regarding the police violence up to today. In front of this worrying situation, this article indicates new possibilities for understanding the persistence of this type of lethal violence, its different faces and perspectives regarding the control of police forces, while falling back methodologically on a bibliographical review and a resumption of the main issues discussed in the last decades in relation to the São Paulo reality.

Keywords: Police Lethality; Police violence; Democratic Control; Accountability.

Dispositivo Letal en el Estado de São Paulo: Revisión del Debate Contemporáneo sobre el Uso de la Fuerza Policial y Consideraciones para el Futuro

Resumen

La muerte de policías y no policías como consecuencia de acciones policiales legales e ilegales sigue siendo uno de los grandes desafíos de la democracia en el Brasil contemporáneo. Desde el proceso de redemocratización, la violencia policial estuvo presente, en un modo general, en el centro del debate en torno a un proyecto de seguridad pública. Aunque varias iniciativas surgieron y un conjunto importante de estudios mostró la dimensión preocupante del problema, en términos de políticas de control efectivo de la violencia policial hasta hoy se hizo poco. Ante esta situación preocupante, este artículo indica nuevas posibilidades de comprensión de la persistencia de violencia letal, sus diferentes fases y perspectivas en torno al control de la fuerza policial -a través de una revisión bibliográfica y una sinopsis de las principales cuestiones discutidas en las últimas décadas en relación a la realidad paulista.

Palabras clave: Letalidad Policial; Violencia Policial; Controle Democrático; *Accountability*.

Apenas recentemente surgiram no Brasil pesquisas acadêmicas enfocando problemas relativos ao funcionamento das instituições jurídico-policiais, já que até metade da década de 1970 pouquíssimos pesquisadores se interessaram pelo campo das práticas policiais (Lima et al., 2000). O interesse acadêmico estava voltado para as estruturas institucionais de repressão da ditadura militar, iniciada com o golpe de 1964 e encerrada em 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves à presidência da República (Pinheiro, 1991; Moraes, 1996; Battibugli, 2007).

Antes dos anos 1980 não havia clima institucional nem intelectual que motivasse o surgimento de pesquisas sobre a ação das polícias. Mas os métodos de ação policiais, durante parte importante da década de 1980 e especialmente durante a década de 1990, começaram a se tornar centro das discussões em torno da necessidade de mudanças¹. A violência policial era um tema presente nos debates de uma discussão mais ampla sobre o modelo de polícia a ser adotado na Constituição Federal (CF) de 1988. Contudo, as polícias resistiam às mudanças exigidas pela nova ordem constitucional que procurava colocar o discurso dos direitos como base de sustentação do edifício democrático².

Duas explicações eram acionadas para compreender a persistência da violência policial. Os representantes do governo e da polícia afirmavam que decorria do aumento da violência do crime e da formação inadequada dos policiais. Os pesquisadores afirmavam que a violência e a corrupção faziam parte de um legado da ditadura. A recente democracia teria promovido mudanças substantivas na estrutura do aparato policial, aprimorando técnicas policiais violentas herdadas do período ditatorial, intensificando as possibilidades de uso da força e a autonomia institucional. Desta forma as polícias, porta de entrada do sistema de justiça criminal, resistiram fortemente ao contexto de mudanças democráticas (Mesquita Neto, 1999; Pinheiro, 1991; Moraes, 1996; Soares, 2000; Caldeira, 2001; Adorno, 2002).

Nos anos 1990 houve um renovado interesse no debate sobre polícia no Brasil. Estudos importantes revelaram as dificuldades de reforma do aparelho policial tanto no âmbito do patrulhamento

1 Há as exceções como os relatos de Hélio Bicudo (1977) e de Caco Barcellos (2003). As atividades da Comissão Teotônio Vilela também devem ser consideradas um marco na discussão sobre mortes pela polícia e violência do Estado em geral (Pinheiro & Braun, 1986).

2 Para uma reconstrução histórica mais detalhada sobre as políticas de controle da violência policial e sobre os casos de violência que mais chamaram a atenção pública no Estado de São Paulo desde a redemocratização, ver: Lima (2011) e Nunes (2014).

ostensivo (Neme, 1999) quanto nos setores de investigação e encaminhamento judicial (Mingardi, 1992). Discussões sobre a reforma policial apontavam desde já para a proposta de unificação e desmilitarização das polícias (Souza & Battibugli, 2014).

Já nos anos 2000, a expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) como grupo hegemônico na gestão da atividade criminal dentro e fora das unidades do sistema prisional, deu origem a notórios eventos de letalidade policial que reativaram as discussões deste problema no âmbito acadêmico. Em maio de 2006, por exemplo, em um dos mais letais episódios da história do Brasil, mais de 500 mortes foram registradas no período de uma semana, a maioria com indicação da participação de policiais como executores (Justiça Global, 2011). Nesse ano, as forças de segurança do Estado de São Paulo (ESP) sofreram atentados coordenados do interior das penitenciárias paulistas pelo PCC. Durante os dias 12 e 21 de maio foram 63 ataques a delegacias, carros e bases da PM, Polícia Civil (PC) e do Corpo de Bombeiros. Os ataques resultaram em 59 agentes de segurança e 505 não policiais mortos, sendo que 118 foram mortos “em confronto com a polícia”³. Esses números não foram incorporados aos relatórios trimestrais divulgados pela SSP-SP. Dos casos acompanhados pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, 70% das denúncias de execução nesse período foram arquivadas por não serem esclarecidos os autores dos crimes (Ouvidoria, 2011). A ação ilegal da polícia na contenção dos ataques do PCC caracterizou-se por evidenciar a manutenção de diferentes estratégias através das quais se mantém um padrão de uso ilegal do legítimo monopólio da força: execuções sumárias, chacinas, formação de grupos de extermínio, subnotificação das ocorrências e obstrução das investigações.

Já em relação à primeira metade da década de 2010, o quadro de violência policial manteve patamares de letalidade elevados.

3 Segundo a matéria de capa do jornal O Estado de S. Paulo: “Dos 564 mortos durante os ataques do PCC em maio de 2006, 505 eram civis”. (Jozino & Souza, 2009)

Chama atenção nesse período a ação policial na “guerra às drogas e ao crime organizado”, mas também na contenção de protestos e manifestações que ocuparam as ruas. O ano de 2012 foi evidenciado por alguns pesquisadores como um período de “crise” da segurança pública, avaliado quanto ao número de policiais e especialmente não policiais mortos, e a instauração de um novo conflito entre as forças policiais e o PCC (Nunes, C. et al., 2015). Um exemplo contundente das estratégias ilegais de manutenção do uso da força policial nesse período pode ser atestado pela nefanda frase pronunciada pelo então governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, após uma ocorrência envolvendo 40 policiais da ROTA que executaram nove pessoas sem terem sofrido ferimentos: “quem não reagiu está vivo”⁴.

Faces da letalidade e da vitimização em ações policiais

O problema da letalidade acirrou-se no contexto dos anos 1990 com a profusão de “massacres” e chacinas: Candelária, Vigário Geral, Carandiru, Eldorado dos Carajás etc. Estes massacres contaram com a participação de policiais militares como seus principais perpetradores. Os números da letalidade decorrente de ação policial, a partir daí, conheceram uma estabilidade e mesmo uma redução. Desde 2000, no entanto, esses números passaram por um novo incremento nos estados mais importantes do país e o debate público se reacendeu.

Contudo, é importante definir o que estamos entendendo por letalidade policial. No Brasil há uma área de penumbra quando o assunto são as mortes pela polícia, e também em relação às circunstâncias em que os policiais são mortos. O uso da força refere-se a um amplo leque de opções para a ação da polícia com o objetivo de cessar algum tipo de violência que varia da pre-

4 Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/09/quem-nao-reagiu-esta-vivo-diz-alckmin-sobre-acao-da-rotta.html>. Acesso: 20/12/2017

sença física, das ordens verbais, do uso de armas não letais até o uso da arma propriamente dita. Assim, a ação letal da polícia é apenas uma das formas possíveis do uso da força. O uso da força implica uma série de riscos e de cuidados, sendo que o emprego de armas de fogo é, sem dúvida, o mais problemático.

A linha que separa o uso necessário e o uso excessivo da força é tênue. As pesquisas sobre uso da força no Brasil vêm apontando a persistência de um alto padrão de letalidade. Ou seja, a não correlação entre mortos e feridos: os números de mortos variam fortemente, mas o número de feridos é constante; assim como as polícias brasileiras matam mais do que ferem. A desproporção entre mortes de policiais e de não policiais, e estas mortes ocorrem em eventos não necessariamente relacionados. A não correlação entre letalidade e homicídios. As taxas de homicídios em São Paulo, por exemplo, estão em queda, porém a letalidade está em alta (Cano, 1997, 2000; Mesquita Neto, 1999; Carneiro & Oliveira Jr., 2002; Loche, 2010; Lima, 2011; Nunes, 2014).

A partir dessas pesquisas e dos modelos internacionais, foi possível conceber de forma mais detalhada uma classificação plausível para a violência letal. As mortes ocorrem em ações da polícia porque a morte é um instrumento de uso da força fortemente legitimado pela instituição. Elas também ocorrem porque não são observados os procedimentos de cautela. Em termos mais precisos, a polícia apela constantemente para o uso da força e a ação letal é um método recorrente (Chevigny, 1995, 2000; Mesquita Neto, 1999; Lima, 2011).

Usando a comparação entre policiais e não policiais mortos no Estado de São Paulo, dentro de um período de 34 anos, conforme quadro abaixo, podemos detalhar essas tendências.

Tabela I – Letalidade nas ações da polícia. Estado de São Paulo. PM e PC. 1982-2016.

Ano das Ocorrências	Policiais mortos (PM e PC)	Não policiais mortos (*)	Razão entre mortes de policiais e não policiais
1982-1986	197	2.079	10,55
1987-1991	315	2.812	8,92
1992-1996	693	3.525	5,08
1997-2001	1.198	3.199	2,67
2002-2006	607	4.003	6,59
2007-2011	148	2.416	16,32
2012-2016	222	3.352	15,09
Total	3380	21.386	6,32

Fonte: Secretaria de Segurança Pública/SP, NEV-USP e Lima (2011).

(*) Entre 2006 e 2010, os dados oficiais não apresentam as mortes de policiais fora de serviço.

Ainda que discretamente, o quadro revela uma periodicidade na elevação das taxas de letalidade policial. Através dos índices de não policiais mortos representados nas séries históricas 1992-1996, 2002-2006 e 2012-2016 é possível perceber que em determinados momentos há uma intensificação da ação policial letal. Já a morte de policiais, a despeito do número recorde da série 1997-2001, apresenta a partir de então uma brusca baixa, ainda que tenha voltado a apresentar uma pequena elevação entre os anos de 2012 e 2016 em comparação com o período anterior. Em suma, os números apontam para a persistência das mortes de não policiais e para uma redução importante do número de policiais mortos. A letalidade não acompanha a redução das mortes de policiais e nem a redução das taxas de crimes violentos no Estado⁵. A letalidade em ações policiais está alcançando novos patamares, como fica claro com o número da razão histórica nos dois últimos períodos considerados, a despeito da presença constante do problema no debate público.

Ainda que através de análises estatísticas possamos tecer importantes considerações sobre os números oficiais de mortos e

5 Os dados oficiais devem ser comparados com mortes violentas nas periferias e nas regiões metropolitanas das principais capitais do Brasil, na medida em que as mortes violentas contam com a participação de policiais (Nunes, 2014; Macedo, 2015).

sobre os processos de *accountability* que envolvem a notificação e a publicação dos dados das ocorrências policiais, é preciso afirmar que são elementos de análise problemáticos. Em princípio, porque associam as mortes às ocorrências em que policiais e não policiais supostamente confrontam-se durante o expediente policial, sendo justificada a morte do “bandido” por sua “resistência” à intervenção legal e pela “legítima defesa” do policial. Os esforços de manutenção da divisão conceitual entre a “letalidade” (não policiais mortos) e “vitimização” (policiais mortos), ancoram em certa medida a pretensa retratação da realidade do fenômeno da letalidade policial. Outro campo de pesquisas aponta detidamente para o fato de que as mortes de policiais ocorrem em sua maioria em situação de folga do trabalho, enquanto a morte de não policiais ocorre quando o policial perpetrador está em serviço. A estimativa mais confiável registra que 2/3 dos policiais mortos estavam de folga⁶.

Uma pesquisa pioneira da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (OPSP), que analisou os dados da letalidade na cidade de São Paulo para o ano de 1999, mostrou que o padrão de letalidade de não policiais condiz com situações de execuções sumárias. Do total de 664 não policiais mortos, 440 (66,26%) foram por policiais em serviço, e 224 (33,74%) por policiais em horário de folga. Do total de 138 policiais mortos, 110 (79,71%) foram mortos em folga e 28 (20,29%) em atividade de policiamento. A pesquisa apurou que 99,17% das vítimas fatais eram do sexo masculino. De uma forma geral, os não policiais mortos eram não brancos (37,38%) e jovens de até 25 anos (44,9%). A tese de “legítima defesa” ou “estrito cumprimento de dever legal” aparece como justificativa para os “confrontos” (Ouvidoria, 2000). Sobre a questão da impunidade, do total de processos abertos em 1999, 45% não chegaram a ser apreciados pelo Ministério

6 Cano (1997) observou um padrão de letalidade que aponta para execuções sumárias pela polícia do Rio de Janeiro nos anos 1990. Nos anos 2000, os dados apontavam que a cada 05 policiais mortos, entre 2000 e 2006, 04 estavam em folga (Ribeiro, 2009, pp. 12-14).

Público e pelo Poder Judiciário. Dos inquéritos instaurados pela Polícia Civil, apenas 50,8% chegam à fase da instrução e deste total, 44,4% foram arquivados⁷.

Em outro relatório publicado em decorrência do aniversário de 15 anos desde a criação a OPSP (Ouvidoria, 2011), são reveladas características importantes das mortes e dos ferimentos decorrentes da interação de policiais e de não policiais – definidos nos termos da resolução SSP-516/00 – ocorridos entre 2001 e 2009 e acompanhadas pela instituição.

Tabela II – Não policiais mortos pela polícia, segundo a instituição e a escala de serviço. Estado de São Paulo. 2001-2009.

	Polícia Militar		Polícia Civil		Total	
	N	%	N	%	N	%
Em serviço	4322	78,5	357	68,1	4679	77,6
Fora de serviço	1182	21,5	167	31,9	1349	22,4
Total	5504	100,0	524	100,0	6028	100,0

Fonte: Resolução SSP-516/00. Extraído de: Ouvidoria, 2011, p. 14.

Tabela III – Policiais civis e militares mortos, segundo a escala de serviço. Estado de São Paulo. 2001-2009.

Policiais mortos			N	%
Mortos	PM	Em serviço	240	28,6
		Fora de serviço	600	71,4
		Total	840	100,0
	PC	Em serviço	83	36,9
		Fora de serviço	142	63,1
		Total	225	100,0
Feridos	PM	Em serviço	3999	49,7
		Fora de serviço	4054	50,3
		Total	8053	100,0
	PC	Em serviço	643	67,3
		Fora de serviço	312	32,7
		Total	955	100,0

Fonte: Resolução SSP-516/00. Extraído de: Ouvidoria, 2011, p.15.

7 Para consultar mais dados sobre São Paulo, ver: www.ouvidoria-policia.sp.gov.br. Pesquisa da UFSCar aponta para a prevalência da letalidade de não-brancos e de jovens: http://www.ufscar.br/gevac/wp-content/uploads/Sum%C3%A1rio-Executivo_FINAL_01.04.2014.pdf. Consultado em: 16/10/2016.

A partir dessas tabelas é possível perceber com clareza que as mortes de policiais e de não policiais não ocorrem durante os “confrontos”, ou seja, há outra lógica letal em disputa.

Outra informação importante do relatório da OPSP (Ouvidoria, 2011) refere-se aos casos acompanhados pela Ouvidoria entre 1998 e 2010, a respeito das denúncias contra policiais:

Tabela IV – Policiais denunciados, investigados e punidos no Estado de São Paulo. 1998-2010

	Denunciados	Investigados	Punidos
Policiais Militares	20101	8699	5076
Policiais Civis	11362	2249	934
Total	31463	10948	6010

Fonte: Banco de Dados da Ouvidoria do Estado de São Paulo, 2010. Extraído de: Ouvidoria, 2011, p.27.

A diferença total dos policiais denunciados e investigados é enorme. Apenas um terço dos policiais foi investigado e pouquíssimos foram punidos.

A letalidade não tem uma geografia aleatória. A ação letal é um fenômeno majoritariamente urbano e suburbano. Entre 1980 e 2006, as regiões paulistas com os piores indicadores de vida e o menor poder econômico registraram maior número de casos de violência letal. O principal estopim do uso de força excessiva é o crime contra o patrimônio⁸.

A despeito de toda tensão que envolve a atividade policial, a instituição teve sua estrutura e equipamentos aprimorados durante a ditadura, o que se manteve durante o período democrático. Em 1969 a ditadura militar extinguiu a Guarda Civil e incorporou seus homens à Força Pública, que passou a ser denominada de

8 Cf. Núcleo de Estudos da Violência. A crise da segurança pública no Estado de São Paulo segundo matérias publicadas pela Folha de S. Paulo (1999-2002). NEV/FAPESP. Projeto CEPID2. Acessível através do link: www.observatoriodeseguranca.org/imprensa.

Polícia Militar (PM), por meio do Decreto-Lei n. 667, modificado pelo Decreto-Lei no 1.072/1969. A PM passou a ter competência “exclusiva” pelo policiamento ostensivo e tornou-se a força de reserva do Exército, subordinada a um general da ativa já que o posto máximo da hierarquia da PM é de coronel. Com a criação da PM, as diferenças entre o policiamento fardado e civil se acirram e o isolamento dos policiais se acentua, já que a doutrina de segurança nacional, um dos pilares institucionais do militarismo brasileiro, preconizará o distanciamento entre cidadania e segurança pública.

Nesse período também são criadas algumas das organizações policiais militares que terão importante papel na repressão política e na montagem da máquina de exceção do Estado Brasileiro: a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar (ROTA) e o Batalhão de Choque (Choque). A Rota, tropa de elite do militarismo autoritário, terá em suas contas as maiores taxas de letalidade policial do período e, mesmo hoje, ainda ostenta alto grau de violência em suas ações.

O batalhão de choque teve e ainda tem papel de destaque no controle de multidões, greves e manifestações públicas, sendo conhecido por sua participação no Massacre do Carandiru em 1992 (Zaverucha, 2005; Battibugli, 2007). A Rota desenvolveu todo um procedimento e toda uma cultura interna que é baseada no segredo e na honra, bem como no etos guerreiro. Ela tem uma doutrina que se fundamenta no “enfrentamento” violento do crime e do criminoso (Macedo, 2015). Sem dúvida, a Rota continua sendo aquilo que Hélio Bicudo (1977, p. 25) chamou de “institucionalização de um grupo de assassinos dentro do quadro da polícia de São Paulo”, em relação ao Esquadrão da Morte⁹. Segundo a *Human Rights Watch* (2009), entre 2004 e 2008, foram mortas

9 Unidades policiais de elite gozam de ampla autonomia em suas ações e continuam sendo as unidades mais violentas, como é possível verificar nos relatos sobre o Bope no Rio de Janeiro (Soares, Batista & Pimentel, 2006) e mesmo nas UPPs.

305 pessoas pelo Batalhão de Choque durante “confrontos com resistência à prisão”. No mesmo período, 20 pessoas foram feridas e um único policial foi morto. Na ofensiva contra os ataques do Primeiro Comando da Capital (PCC), no mês de maio de 2006, foram mortos 47 não policiais pela Rota.

De modo geral, os dados mostram que as mortes de civis não decorrem do estrito cumprimento do dever legal. O caráter bélico de confrontos atribuído às mortes camufla uma realidade mais complexa e dinâmica? A letalidade é uma estratégia intencional para a eliminação do conflito?¹⁰ Podemos falar de um incentivo perverso ao trabalho policial violento?

Policialização do Exército e militarização da Polícia

A presente situação das pesquisas sobre polícia reflete ainda algumas das propostas de mudanças, principalmente sobre os mecanismos de controle do uso da força que emergiram no contexto da redemocratização. Isso porque o modelo de polícia continuou atrelado à ideia de segurança nacional, com discursos que intensificam o uso de termos e concepções militarizadas que implicam combater, eliminar e derrotar o inimigo¹¹. A situação permaneceu inalterada e pode mesmo ter-se agravado no momento atual.

O mandato da polícia refere-se à manutenção da ordem pública e da paz social. Esse mandato articula-se com a prevenção e repressão ao crime e com a gestão dos conflitos sociais. As Forças Armadas (FA), de outra forma, têm como mandato a garantia da

10 Em São Paulo, por uma década, os policiais militares que mais matavam “suspeitos” eram promovidos e condecorados. Em 1995, a SSP-RJ instituiu gratificações salariais para policiais que demonstrassem “bravura” (Chevigny, 2000; Nunes, 2014).

11 A segurança no Brasil ainda é essencialmente militarizada e é qualificada como uma questão de Estado e não de cidadania. O processo de *agenda setting* é um misto de interesses políticos, corporativos e militares (Fontoura et al., 2009).

soberania territorial contra a intervenção e a ameaça externa de um inimigo. Na doutrina, polícia e exército detêm o monopólio estatal da força física por meio do uso autorizado e legal da arma. Embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora dessas duas instituições, é importante ressaltar que a polícia é caracterizada pelo uso controlado e progressivo da força, enquanto que o exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência. Além do mais, a doutrina, armamento, instrução e treinamento da Polícia e do Exército são necessariamente distintos.

Em termos de concepção e de prática, a polícia não deve aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deve ensinar ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos pacificados (Dieu, 1993; Ericson & Haggerty, 1997; Waddington, 1999; Bittner, 2003; Bayley, 2006). Em países como o Brasil, essa separação estrita entre polícia e militares está comprometida. Os mandatos e as competências policiais e militares não estão totalmente definidos. O País ainda mantém um modelo de polícia que está atrelado à defesa do Estado e não à defesa do cidadão.

De acordo com o que está regulado no artigo 142 da CF – modificado pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001 –, fica estabelecido o emprego das Forças Armadas nas atividades da segurança pública nacional, ou seja, uma autorização especial para os militares atuarem com poder de polícia, através da Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Portanto, em excepcionais casos de “emergência” passam a realizar atividades policiais como revistar pessoas, veículos, embarcações, bem como deter pessoas consideradas suspeitas em áreas de fronteira. Apenas entre 2010 e maio de 2017 a GLO foi decretada 29 vezes¹². Forças militares brasileiras desempenharam um proble-

12 Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-a-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>.

mático papel na estabilização social e política do Haiti. A política de ocupação dos territórios dominados pelo tráfico e a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) respondem à demanda pela “militarização do campo social” (Fleury, 2012). A segurança de grandes eventos internacionais depende do planejamento e da presença ostensiva das Forças Armadas. A Força Nacional de Segurança (FNS) tem assumido papel de polícia permanente em vários estados brasileiros. Oficiais das forças militares têm presença significativa nas agências de inteligência e nas instituições da segurança, assim como policiais militares têm presença garantida em diferentes instâncias da administração pública.

A Polícia Militar (PM) ainda é organizada militarmente e continua subordinada, em última instância, ao Exército brasileiro (Zaverucha, 2005; Aguilar, 2012). A Lei nº 13.260 de março de 2016 (lei antiterrorismo), ao propor a reformulação criminal do conceito de organização terrorista, amplia as margens do poder do Estado sobre as populações, movimentos e ações consideradas de alto risco para a segurança do país. E, neste sentido, acaba também sendo expressão da militarização crescente do campo social. Os municípios desde a CF de 1988 passaram a ter a prerrogativa de criar suas guardas policiais. Desde então várias cidades brasileiras vêm formando seus pequenos exércitos de policiais armados, muitos dos quais carreando poderes de polícia ou auxiliando as polícias em funções essencialmente de combate ao crime (Sento-Sé, 2005).

O efetivo de policiais armados vem crescendo acompanhando a pressão midiática por mais segurança e, porque não dizer, acompanhando de perto o crescimento exponencial do mercado privado de segurança. A disseminação das armas de fogo tem no mercado legal das polícias militares e das forças armadas um de seus fornecedores. Os crimes cometidos pelos policiais militares, em funções de policiamento, ainda são definidos como crimes militares e, portanto, como transgressões disciplinares,

submetidas a um código, a um processo e a uma justiça militar próprios (Zaverucha, 2005; 2010).

Um avanço importante é o Estatuto do Desarmamento (Lei no 10.826/2003), na medida em que colaborou para dificultar a injeção de armas no mercado. Tentou-se limitar às cidades com 500 mil habitantes ou mais a criação de guardas armadas. Mas, hoje, os municípios com população a partir de 50 mil habitantes já podem ter guardas civis armadas.

Trata-se de um modelo híbrido no qual convivem uma polícia investigativa de caráter civil e uma polícia ostensiva de caráter militar. E as zonas cinzentas estão aumentando. A militarização e a intervenção militar na segurança apontam para a persistência dos casos de violência, de intolerância à diversidade e à pluralidade, bem como de resistência ao controle civil (Santos, 2011; Cardoso, 2012; Fleury, 2012). De fato, “o processo de policialização das Forças Armadas ocorre simultaneamente ao de militarização da polícia” (Zaverucha, 2005, p. 19).

Mecanismos de controle do uso da força

Alternativas imediatas para o problema da violência e da letalidade policiais estão relacionadas diretamente à responsabilização e ao controle que devem ser exercidos sobre as instituições policiais e sobre o uso da força que é feito pelos agentes. As políticas devem ser capazes de definir regras, modelos, padrões e possibilidades de comportamento que levem a cabo a redução do uso da força letal. São várias as formas de *accountability* existentes nas práticas das polícias contemporâneas: internas e externas, verticais e horizontais, formais e informais, legais e burocráticos etc. Contudo, a questão que se coloca é a legitimidade e a efetividade dessas formas de controle (Mesquita Neto, 1999; Costa; 2004; Cubas, 2010; Lima, 2011).

O Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei (CCONU) – resolução 34/169 de 16 de dezembro de 1979 – da Organização das Nações Unidas (ONU), definiu o padrão policial internacional da seguinte maneira: os policiais devem cumprir a lei; respeitar e proteger a dignidade humana e manter a defesa dos direitos humanos; usar a força somente quando for estritamente necessário baseando-se no princípio da proporcionalidade (o uso da arma de fogo é considerado medida extrema a ser evitada); garantir a confidencialidade das informações; proibir absolutamente o uso da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; assegurar a saúde das pessoas sob sua custódia; obedecer aos preceitos do Código, fazer com que ele seja cumprido e informar seus superiores de violações do mesmo. O Código sinaliza que o respeito aos direitos humanos e à proteção de cidadãos, de vítimas, de policiais e de infratores devem ser os princípios orientadores das agências policiais nas democracias.

Em 1990, o 8º Congresso da ONU sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes elaborou os Princípios Básicos Sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBONU) pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. A intenção do documento foi fomentar políticas regionais, nacionais e internacionais sobre o uso da força, em consonância com o respeito à legalidade e à proporcionalidade da ação policial.

Mais especificamente o Princípio Básico nº 9 estipula que os responsáveis pela aplicação da lei não deverão usar armas de fogo, exceto em casos de legítima defesa contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave. A arma de fogo pode ser utilizada, portanto, para impedir a perpetração de crime grave que envolva séria ameaça à vida (Cerqueira & Dornelles, 1998; Lima, 2011).

Essas diretrizes internacionais não são vinculantes. A Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo (LOP) – Lei Complementar 207 de 05/01/1979, alterada pela Lei Complementar

922, de 09/07/2002 – não faz menção às regras sobre uso da força. Embora alguns estados tenham realizado treinamentos baseados em usos gradativos da força, como é o caso do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, juridicamente no país não há regras que permitam definir se o uso da força foi excessivo ou desnecessário (Lima, 2011).

A CF de 1988 não alterou o Código de Processo Penal Militar (CPPM) nem a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 1978, que definiram foro militar para julgar policiais. Em síntese, quando um policial comete um crime é aberto inquérito policial militar (IPM) e o julgamento se dá nos chamados conselhos de sentença, compostos por quatro juízes militares e um juiz togado, sendo que para ser juiz militar basta ter patente ou posto superior ao do policial que está sendo julgado. Para muitos analistas essa é sem dúvida a receita para a impunidade decorrente de crimes cometidos por policiais militares (Fontoura et al., 2009; Zaverucha, 2010; Nóbrega Júnior, 2010).

Por essa razão, o debate sobre as mortes ocorridas em ações da polícia tem sido direcionado para a mudança do julgamento dos policiais da Justiça Militar para a Justiça Comum (Mesquita Neto, 1999). Embora os crimes de homicídio, cometidos por policiais militares em serviço, sejam passíveis de julgamento pela justiça comum, mediante processo investigatório que se inicia tanto na caserna quanto na delegacia de polícia civil, os policiais militares ainda estão submetidos à justiça especial. Seus crimes ou desvios são investigados e julgados por meio de mecanismos e comissões disciplinares militares (Neme, 1999).

O policial militar no seu trabalho civil responde à Corregedoria da Polícia Militar (CORREGEPOL) que tem características essencialmente militares, e é uma forma de controle disciplinar interno. A Polícia Civil tem Corregedoria própria. A Corregedoria tem como competência a investigação de crimes militares, faltas de caráter disciplinar e a instauração de inquéritos militares. Ela

recebe denúncias de vítimas, testemunhas e comandantes, bem como do Ministério Público (MP), Ouvidoria de Polícia (OP), Disque-Denúncia e por outros meios de comunicação.

As denúncias caracterizadas como crime são encaminhadas para a Justiça Militar do Estado de São Paulo (JMESP), um foro especial com competência para processar e julgar policiais em crimes militares definidos em lei. Caso o foro especial acate a denúncia, este deve instaurar um IPM. As investigações realizadas pela Corregedoria consistem basicamente no levantamento da ficha policial do acusado, coleta de depoimentos, confronto das versões dos fatos e verificação das provas. As transgressões disciplinares são classificadas em leve, média e grave e as sanções aplicadas incluem advertência, repreensão, detenção, prisão administrativa e exclusão. Os policiais acusados de transgressões disciplinares e mesmo homicídios não são afastados das atividades. A atuação das Corregedorias parece na verdade estimular a impunidade nos casos considerados graves. Por exemplo, a ação de grupos de extermínio em São Paulo envolvidos na chacina de São Mateus (2006), no Parque Bristol (2007) e os *Highlanders* (2008) foi investigada, mas a Corregedoria desqualificou as vítimas, acusando-as de envolvimento com o tráfico de drogas ou indicou a absolvição dos policiais¹³.

O controle externo das polícias militares ainda é pouquíssimo desenvolvido no país, o que dá às polícias militares amplas margens de arbítrio em uma função essencialmente civil que é a da segurança pública¹⁴. Estudos realizados pela OPSP têm demons-

13 Human Rights Watch. Força Letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. 2009. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2009/12/08/lethal-force/police-violence-and-public-security-rio-de-janeiro-and-sao-paulo>. Acesso em 10/02/2016.

14 O tema da violência policial fora abordado desde antes da Redemocratização, mas a questão do controle externo começa a aparecer durante os anos 1990. Ápice desse processo é a realização da Primeira Conferência Internacional sobre Controle Externo da Polícia, em 1999.

trado que a prática da CORREGEPOL militar em classificar esses crimes como “resistência seguida de morte”, além de já conter uma avaliação prévia que inocenta o policial, tem provocado erros de distribuição dos processos no poder judiciário. Esse tipo “resistência seguida de morte” não existe no Código Penal Brasileiro (CPB), e ele consiste, na verdade, em dois tipos penais, homicídio e resistência. Segundo a lógica processual, portanto, três delitos deveriam ser objeto de processo: o crime gerador da ação policial, a resistência à prisão e a morte decorrente da intervenção policial (Ouvidoria, 2000).

Outra ferramenta, o Ministério Público (MP), exerce função constitucional indispensável no controle da polícia. Em geral, essa função está adstrita ao processo acusatório, ou seja, como representante do poder público na acusação formal e acompanhamento de Inquéritos Policiais (IP) em todos os crimes. Além dessa função processual, o MP tem o papel de acompanhar denúncias e propor mudanças nas estratégias de acompanhamento de processos acusatórios. Em 2003, o MP paulista criou o Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), que em 2010 foi reorganizado. O grupo foi criado como forma de reforçar o compromisso do Ministério Público de controle externo da atividade policial, tendo como atribuições receber denúncias de abusos, maus-tratos, tortura e homicídio praticados por agentes do Estado e adotar medidas jurídicas necessárias para apuração dos fatos. Entre outras funções específicas, como visitar cadeias e delegacias, o MP deveria elaborar banco de dados e analisar ocorrências com a possível participação de agentes do Estado em delitos que tenham ocasionado, em confronto ou não, mortes, tortura ou lesão; instaurando-se o procedimento investigatório. Os membros do MP, no entanto, afirmam que o órgão está aquém dessas funções (apud Nunes, 2014).

Uma importante função do MP consiste em fazer cuidadosa análise dos autos processuais em termos da qualidade das provas testemunhais e periciais. As testemunhas em sua grande maioria

são os próprios policiais envolvidos com a ocorrência (Lemgruber, Musumeci & Cano, 2003). E, como se sabe, as provas periciais são peçadas de erros e lacunas. Por exemplo, Farias (2014) analisou um laudo cadavérico de um homem morto pela incursão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) no Morro do Russo em 2008. Na necropsia constava a marca produzida por grânulos de pólvora. No Registro de Ocorrência (RO), a dinâmica dos fatos narrada pelos policiais traz a versão da troca de tiros entre traficantes e policiais, acompanhado da informação que os policiais presentes prestaram socorro à vítima, levando-a para o hospital mais próximo, onde faleceu¹⁵. As anotações do perito policial foram duvidosas e lacunares, dificultando uma interpretação adequada do ocorrido. A interpretação mais plausível que apontava para execução sumária somente foi possível porque a família constituiu um perito próprio.

Em outra pesquisa, Misse (2011) analisou os homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro entre os anos 2001 e 2011. A pesquisa realizou o acompanhamento do trabalho de promotores da Primeira Central de Inquéritos, analisou os IP, realizou entrevistas com promotores, juízes, defensores públicos, familiares de vítimas, policiais civis e militares. A pesquisa fez observação do trabalho de investigação policial em homicídios em uma delegacia da Zona Norte da cidade. Acompanhou os casos denunciados no Tribunal de Justiça e fez a leitura de processos criminais. Como conclusões, a pesquisa apontou para a importância do Auto de Exame Cadavérico (AEC) realizado pelo Instituto Médico Legal (IML).

Os antecedentes criminais e a precariedade das investigações marcam a decisão do sistema de justiça, pois nestas circunstâncias os casos são arquivados, mesmo quando há indícios de

15 Recentemente modificou-se a prática policial de prestar assistência à vítima da ação policial, com regras para a preservação do local do crime que inclui o acionamento do SAMU. Essas práticas estavam presentes nas ações da PM na ditadura militar (Barcellos, 2003).

execução. Observaram-se indícios de que os policiais desfizeram cenas do crime e a ausência de perícia no local do crime. A pesquisa encontrou uma narrativa padrão dos RO, segundo a qual os policiais foram recebidos a tiros pelos “bandidos”, “elementos” ou “meliantes”, numa construção da inculpação das vítimas pela resistência e por suas mortes. A pesquisa demonstrou a baixa qualidade dos inquéritos, assim como a ausência de elementos probatórios para confirmar ou refutar a versão dos policiais e a tendência ao arquivamento da maioria dos inquéritos e processos instaurados, prevalecendo a narrativa inicial apresentada pelos policiais. Portanto, as práticas judiciárias em relação à culpa dos policiais denunciados como criminosos não têm tido efeito na redução dos indicadores de letalidade. Na verdade, contribuem para a construção judicial e policial da impunidade.

De todo modo, a referência internacional está sendo utilizada como padrão para definir o conceito de letalidade a partir do uso proporcional da força. O crescimento da pressão da sociedade civil e das organizações internacionais de Direitos Humanos, bem como o crescimento da letalidade em São Paulo, provocou a adoção de algumas formas de controle. As principais foram a Ouvidoria de Polícia (OP), controle externo, e o Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (PROAR), controle interno, implantados em 1995. A Ouvidoria de São Paulo foi pioneira e a ela se seguiram ouvidorias em 16 diferentes estados brasileiros. Ela visa fazer o controle externo da polícia por meio do acolhimento de denúncias e o acompanhamento das ações envolvendo corrupção e violência policiais. A Ouvidoria também procura dar transparência para os números da segurança pública e mais especificamente da violência. A Ouvidoria não tem poder para julgar casos de violência policial.

Embora o Ouvidor seja cargo indicado pela sociedade civil, o exercício de sua função depende de recursos provenientes do poder executivo e de suas relações com a Secretaria de Segurança Pública. Portanto, tem capacidade operacional reduzida

e pouca margem de manobra em termos de recursos para dar conta de seu mandato. Essa é uma situação recorrente em outros Estados do país (Comparato, 2005 e 2009)¹⁶.

A partir de sua atuação no controle externo da polícia, a Ouvidoria de São Paulo vem reiterando sugestões para a redução da letalidade em ações policiais como a redução da discricionariedade do trabalho policial, padronizando procedimentos de ação em situações de confronto, controle rigoroso das armas adquiridas pela instituição e utilizadas pelos agentes, medidas que garantam a preservação das cenas de crime, treinamentos de redução de tiros letais, entre outros.

O PROAR visava afastar os policiais envolvidos com ações letais de suas funções e submetê-los a acompanhamento psicológico. Até 1999 o programa havia atendido 2.884 policiais militares, sendo a maioria de baixa patente. Nos anos de 1997 e 1998 foram incluídos no programa casos de insubordinação, ocorrências com lesão corporal e ocorrências envolvendo disparo de arma de fogo, aumentando consideravelmente o número de policiais no programa (Carneiro & Oliveira Jr., 2002). Em 2002, o PROAR foi substituído por programa similar, mais abrangente, que, entretanto, não afastava o policial militar de suas funções. O Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PA-APM) criado em 2002 oferece apoio psicológico aos policiais envolvidos em ocorrências de alto risco e a policiais que procuram voluntariamente o serviço. Ocorrências de alto risco são definidas pela Polícia Militar como circunstâncias de grande estresse e perigo ou situações de gerenciamento de crise, nas quais as capacidades de decisão e discernimento, bem como capacidades físicas do agente policial sejam afetadas (Lima, 2011).

16 Em vários estados brasileiros as Ouvidorias não têm autonomia em relação à segurança pública e à polícia (Comparato, 2005). Ainda sim existem Ouvidorias mais ativas do que outras no que diz respeito ao seu papel essencial de *accountability* da polícia (Cubas, 2010).

A partir daí e da atuação importante de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e da Defensoria Pública (DPESP), algumas mudanças importantes ocorreram nos últimos anos. Os dados oficiais do ano de 2013 foram atípicos no que diz respeito a uma queda da letalidade. A Resolução de 07 de janeiro de 2013, exarada pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP-SP), orienta ao não uso das expressões “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte”. Ademais, a Resolução estabelece como padrão que policiais façam acionamento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), bem como procedam à notificação da Central de Operações Militares (COPOM) ou do Centro de Operação da Polícia Civil (CEPOL). Desde essa portaria, a remoção de feridos deve ser providenciada exclusivamente pelas viaturas do SAMU.

Mudanças também ocorreram no estado do Rio de Janeiro por meio da Portaria nº533 da Polícia Civil, de 07 de julho de 2011, que estabeleceu diretrizes a serem observadas pelas autoridades policiais em casos de “autos de resistência”. Após a notificação, a equipe policial deve ser acionada imediatamente para isolamento e preservação do local da ocorrência. Também deve ser requisitada a presença da Polícia Técnico-Científica e procedidas à oitiva de todos os policiais envolvidos, das eventuais vítimas e das testemunhas¹⁷.

Um dos temas mais comuns na literatura especializada sobre polícia refere-se ao poder discricionário da polícia. Não importa o quão burocratizado ou formalizado é o procedimento policial, nas situações concretas de policiamento, ou seja, de uso da força, a polícia conta com uma ampla margem de decisões e ações que não estão necessariamente previstas em leis ou regulamen-

17 Uma novidade vem do RS, pelo Decreto nº 51.358, de 07 de abril de 2014, que cria a Câmara Restaurativa Estadual, que inclui casos de violações de direitos humanos por parte de funcionários públicos estaduais. Contudo é cedo para saber resultados concretos em relação à violência policial.

tos. A discussão é ampla, mas para este texto basta lembrar que o poder discricionário se funda nas distinções entre legalidade e ilegalidade, lei e ordem, lei e cultura policial, e toda uma gama de estratégias de adaptação das leis às práticas policiais que podem ser também traduzidas na corrupção, na falta ou graduação da aplicação da lei, na violência ou mesmo no uso privado da força (Paixão, 1988; Costa, 2004).

Nesse sentido, a importância da regulamentação do comportamento dos policiais deve ser relativizada. No caso da formação policial e do uso de padrões de comportamento há uma enorme diferença entre fato e ficção, entre função manifesta e oculta em relação às estratégias e modos de ação da polícia, sendo que o oculto é o que mais fala (Santos, 2009; Monjardet, 2003). Por isso, temos que concordar com Monjardet (2003) quando afirma que os parâmetros legais são desrespeitados para que sejam atingidos os objetivos da instituição.

De qualquer forma são muito raras e vagas as normas relativas ao contato da polícia e a população, sobretudo no que diz respeito à abordagem de suspeitos e uso da força. Por exemplo, o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Rio de Janeiro (RDPM) define 125 tipos de transgressões disciplinares e a sua maior parte refere-se à violação da hierarquia e da disciplina militar em situações internas à corporação e não no contato com a população (Costa, 2004, pp. 104-105). O mesmo pode ser afirmado em relação ao RDPM de São Paulo.

Outro exemplo, a grade curricular da Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB) do Curso de Formação de Oficiais do Estado de São Paulo (CFO) e o Manual Básico de Policiamento Ostensivo (MBPO) apresentam normas fundamentadas essencialmente no modelo de autoridade e de disciplina militares. A despeito de todo um esforço das organizações da sociedade civil voltadas para os direitos humanos, a formação policial continua fundamentalmente jurídico-militar, com pouco espaço para as

disciplinas de cunho humanístico, como Polícia Cidadã, Direitos Humanos e Sociologia, por exemplo¹⁸.

Depois de mais de uma década de inovação na formação policial no Brasil, com vários Estados experimentando a criação de cursos integrados de formação, implantando reformas curriculares, com redução do formalismo jurídico e do militarismo, mudando o perfil das disciplinas e dos professores das academias, os resultados parecem fracos no que diz respeito à redução da letalidade. Em São Paulo, por exemplo, foi implantado o método Giraldi que permite ao policial ter um melhor preparo e avaliação das situações críticas que exigem uso da força. O método utiliza técnicas de tiro defensivo – maior número de pontos conferidos a tiros em áreas não letais – dando ênfase a um treinamento reflexivo, privilegiando a reação compatível e comedida do policial frente às diversas situações enfrentadas (Lima, 2011). Em vários estados brasileiros, a Cruz Vermelha Internacional (CVI) desenvolveu um projeto de formação policial que dá mais ênfase à atuação prática de redução de danos do que discussão teórica (Santos, 2009; Nunes, 2014).

Mas essas mudanças ainda não conformam uma política efetiva de uso da força, visando o uso proporcional e a redução do uso excessivo da força e da força excessiva. Essa política deve estar sintonizada com os mecanismos de controle civil e de transparência. Nesta perspectiva, a I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) colocou como central a construção de um novo modelo de polícia, aquele que mais está adstrito ao controle social e à abertura da participação da sociedade civil. Boa parte dos estudos acaba concordando com a constatação de que a letalidade é um problema grave e endêmico às polícias brasileiras e que pouco esforço tem sido feito para conhecer e controlar a violência letal.

18 Pesquisas acadêmicas das duas últimas décadas apontam para a importância da implantação de policiamento comunitário ou projetos de polícia cidadã. Mas as experiências relatadas indicam vários desafios ao controle da letalidade (Neves, 2009).

O uso de força excessiva está sempre presente nas ações policiais. Ele é mais controlado quando governos e governantes se mostram preocupados com a situação e propõem algum tipo de medida para seu controle. Mas, dependendo da sinalização política dos governantes e da mudança de certas peças-chaves no jogo de poder interno à instituição, os policiais vão se sentir legitimados ou não em relação às amplas formas de negociação que giram em torno da violência (Costa, 2004; Lima, 2011).

Considerações adicionais

Nas sociedades democráticas as polícias militarizadas crescem significativamente em efetivo, recursos, custos e capacidade de intervenção. As modernas democracias planetárias estão dando mostras de que não podem abrir mão de suas polícias e, com isto, reforçam suas estratégias securitárias, de gestão de riscos ao mesmo tempo em que militarizam a relação com imigrantes, refugiados e suspeitos de terrorismo, dentro de uma lógica de estado de exceção permanente (Agamben, 2004). Os mecanismos de controle sobre as ações policiais encontram-se travados pela montante securitária e expõem seus limites quando o assunto é redução do número de mortes pela polícia. A experiência moderna está se mostrando, neste sentido, ambivalente.

Estamos na encruzilhada entre um aparato policial civil que se submeta às regras do jogo democrático e estratégias ilegais de controle de fronteiras e dos riscos do mundo globalizado. Pensando mais especificamente sobre o Brasil a partir da experiência desta pesquisa, é possível estabelecer controles e aprimorar os já existentes?

Caldeira (2001, p. 260) já afirmou: “As mortes de civis em confrontos com a Polícia Militar dificilmente podem ser consideradas acidentais ou como resultado do uso da violência contra criminosos, como a PM alega”. Os números demonstram que o padrão de alta letalidade é mantido, sugerindo que a vio-

lência policial é uma ferramenta a ser acessada pelos governos e suas polícias (Lima, 2011). Temos que pensar nessas questões e apontar agendas de pesquisa que possam jogar um pouco de luz sobre um futuro que, por enquanto, parece incerto.

Ao longo dos últimos 50 anos algumas modificações na organização do campo de construção de um projeto de segurança pública permitem entender como a atividade policial, tal qual a descrevemos em partes, corresponde ao modelo de vigilância e manutenção da ordem. Trata-se evidentemente de um modelo público, e se durante as décadas de 70 e 80 apontou-se para a ilegalidade da ação policial, a atuação de grupos de extermínio; nas décadas seguintes estas técnicas foram aprimoradas. Um fenômeno interessante foi o da própria privatização do uso da força que reivindica uma segurança pública: compatível com a ilegalidade da ação policial e também com a crescente expansão do mercado de segurança privada.

Porém, ainda que a ausência jamais tenha sido sentida, as Forças Armadas passaram, a partir de meados dos anos 2000, a ocupar permanentemente territórios, com a justificativa de combate ao crime. Se as discussões sobre os mecanismos de controle do uso da força policial, quaisquer que sejam, esbarram em limites corporativos; problematizar o uso que o exército, a marinha e a aeronáutica detém de realizar atividade policial, parece renovar o repertório das formas pelas quais se autorizam ações letais através do Estado.

Referências Bibliográficas

Adorno, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: Miceli, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-2002)**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002. pp. 267-307.

Agamben, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. Segurança pública e as operações de construção da paz pós-conflitos armados. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 17, n. 33, pp. 429-445, 2012.

Barcellos, Caco. **Rota 66: a história da polícia que mata**. São Paulo: Editora Record, 2003.

Battibugli, Thais. **Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)**. 2007. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Bauman, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Antunes Penchel. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1999.

Bayley, David. **Padrões de Policiamento**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2001.

_____. **Changing the guard: developing democratic police abroad**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Beck, Ulrich. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

Belli, Benoni. **Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

Bicudo, Hélio. **Meu depoimento sobre o esquadrão da morte**. São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1977.

_____. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, v.14, n. 40, p. 91-106, 2000.

Bittner, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2003.

Brasil. Câmara dos Deputados – Comissão de Direitos Humanos. **A polícia e os direitos humanos: instrumentos legais**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2001.

Brewer, John D. et al. **The Police Public Order and the State**. 2ª edição, Londres: Mac Millan Press, 1996.

Bueno, Samira. **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**. 2014. 145f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Caldeira, Tereza Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Editora 34, 2001.

Cano, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião, 1997.

_____. O controle da atividade policial: o uso da força letal. In: MARIANO, Benedito Domingos. **Primeira Conferência Internacional sobre controle externo da polícia**. Osasco: JM Edições, 2002. pp. 63-84.

Carneiro, Leandro Piquet; Oliveira Jr., Emmanuel. Estratégias de controle da violência policial. Notas de pesquisa. In: ZAVERUCHA, Jorge; BARROS, NEGREIROS, Maria R. (Orgs.). **Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

Cerqueira, Carlos Magno Nazareth; DORNELLES, José Ricardo W. **A polícia e os direitos humanos**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1998.

Chevigny, Paul. **The Edge of the knife: Police violence in the Americas**. New York: New York Press, 1995.

Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard; Justiça Global. **São Paulo sob ataque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006**. São Paulo, 2011.

Comparato, Bruno Konder. **As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação**. 2005. 262f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. As Ouvidorias de polícia no Brasil: balanço de uma década. In: LYRA, Rubens Lyra (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil**. Teoria e prática. João Pessoa: Editora da Universidade Federal da Paraíba, 2009. pp. 163-197.

Costa, Artur Trindade M. **Entre a Lei e a Ordem: a violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

Cubas, Viviane de Oliveira. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **Dilemas. Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**, v.8, n.3, pp. 75-99, 2010.

Dieu, François. **Gendarmerie et Modernité**. Paris: Montchrestien, 1993.

Ericson, Richard V; Haggerty, Kevin D. **Policing the risk society**. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

Fontoura, Natália; Rivero, P. S.; Rodrigues, R. I. *Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas*. **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Vinte Anos de Constituição Federal**, v.3, n.17, pp. 135-196, 2009.

Foucault, Michel. **História da sexualidade**. Vol I. A vontade de saber. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

Garland, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008.

Gros, Frédéric. **États de violence**: Essai sur la fin de la guerre. Paris: Galimard, 2006.

Holloway, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

Instituto de Segurança Pública. **Balanco das incidências criminais e administrativas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISP, 2012.

Jozino, Josmar; Souza, Bárbara. **Dos 564 mortos durante os ataques do PCC em maio de 2006, 505 eram civis**. O Estado de São Paulo, 27 jun, 2009.

Lemgruber, J; Musumeci, L; Cano, I. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

Lima, Roberto Kant de. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.4, n.10, pp. 65-84, 1989.

_____. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

Lima, Roberto Kant; Misse, M.; Miranda, Ana Paula M. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, pp. 45-123, 2000.

LIMA, João Marcelo Maciel de. **Democracia e accountability**: violência policial e prática de controle sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo. 2011. 159f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista, Marília.

Macedo, Henrique de Linica dos Santos. **Confrontos de Rota**: a intervenção policial com “resultado morte” no Estado de São Paulo. 2015. 202f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos.

Mariano, B.; Freitas, I. (Orgs.). **Polícia**: desafio da democracia brasileira. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

Mesquita Neto, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: Pandolfi, C.; Piquet, L.; Carvalho, J. M. (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. pp. 130-148.

Mingardi, Guaraci. **Tiras, gansos e trutas**. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Escrita Editorial, 1992

Misse, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas Revista de Ciências Sociais**, v. 3, n. 8, pp. 371-385, 2008.

Misse, Michel. **Autos de resistência**: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

Monjardet, Dominique. **O que faz a polícia?** Trad. de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

Moraes. B. B. (Org.). **O papel da polícia no regime democrático**. São Paulo, Mageart, 1996.

Moraes Jr, Martim Cabeleira de. **A violência das (e contra as) polícias do Estado do Rio Grande do Sul**. 2005. 147f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

Neme, Cristina. **A instituição militar na ordem democrática**: o caso da Polícia Militar do estado de São Paulo. 1999. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

Nunes, Camila Dias; Marques, Maria Gorete; Natal, Ariadne; Possas, Mariana; Ruotti, Caren. A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.9, n.2, pp.160-179, ago./set. 2015.

Neves, Paulo Sérgio da Costa. Segurança, participação social e policiamento comunitário em Sergipe. In: LYRA, Rubens (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil. Teoria e prática**. João Pessoa: Editora da Universidade Federal da Paraíba, 2009.

Nóbrega Jr, José Maria Pereira. A militarização da segurança pública. Um entrave para a democracia brasileira. **Revista Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p.119-130, 2010.

Oliveira Jr, Emmanuel Nunes. **Letalidade da ação policial e teoria interacional**: análise integrada do sistema paulista de segurança pública. 2008. 110f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. **Pesquisa sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo no ano 2000**. São Paulo: Editora do Governo do Estado de São Paulo, 2000.

_____. **Resistência seguida de morte**. A apuração dos limites do uso da força letal. São Paulo: Editora do Governo do Estado de São Paulo, 2002.

Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo; NEME, C. **Relatório 15 anos da Ouvidoria de Polícia**. São Paulo: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, 2011.

Paixão, Luis Antônio. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Editora Vértice, 1988. pp. 168-199.

Pinheiro, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**, n. 45, pp. 45-56, 1991.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v.9, n.1, pp.43-52, 1997.

Pinheiro, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric (Orgs.). **Democracia x violência**. Reflexões para a Constituinte. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

Reiner, Robert. **The Politics of the Police**. 2^aed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1992.

Ribeiro, Camilla et al. Políticas e Práticas na Construção de uma Política de Segurança. O caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2009). In: Justiça Global (Org.). **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2009.

Rosemberg, André. **De chumbo e festim: uma história da Polícia paulista no final do Império**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

Santos, José Vicente Tavares dos. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

Sento-Sé, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Shearing, Clifford. **Organizational police deviance: its structure and control**. Toronto: Butherworths, 1981.

Silva, Luiz Antônio Machado (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAPERJ, Nova Fronteira, 2008.

_____. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Revista Sociedade e Estado**, v.1, n.19, pp.53-84, 2004.

Skolnick, Jerome; Fyfe, James. **Above the law: police and excessive use of force**. New York: Free Press, 1993.

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

Soares, Luiz Eduardo; Batista, André; Pimentel, Rodrigo. **Elite da Tropa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2006.

Soares, Luiz Eduardo; Ramos, Sílvia; Rolim, Marcos. **O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Senasp, 2009.

Souza, Luís Antônio Francisco de. Segurança Pública, polícia e violência policial: perspectivas diante do endurecimento penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 51, pp. 253-288, 2004.

_____. Militarização da segurança pública no Brasil. In: MARTINS, H.; LOURENÇO, L. C. (Orgs.). **Criminalidade, direitos humanos e segurança pública na Bahia**, Salvador, 2014. pp. 15-36.

SOUZA, Luís A. Francisco De; BARROS, Rodolfo Leite Arruda de. Sociedade punitiva, morte e guerra: uma releitura a partir de Michel Foucault. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 38, n. 20, pp. 35-56, 2015.

Stenning, Philip C. (Ed.). **Accountability for criminal justice**. Selected essays. Toronto: University of Toronto Press, 1995.

Wacquant, Loïc. The Militarization of Urban Marginality: Lessons from the Brazilian Metropolis, **International Political Sociology**, v. 2, pp. 56-74, 2008.

Waddington, P. A. J. **Policing Citizens: Authority and Rights**. London: UCL Press, 1999.

Zaverucha, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

_____. A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas. In: LIMA, R. K. et al. **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**, v. 2. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

Recebido em 21/01/2018

Aprovado em 10/02/2018