

# Direitos Civis, Estado de Direito e "cultura policial": a formação policial em questão<sup>1</sup>

Roberto Kant de Lima<sup>2</sup>

## Resumo

A partir da análise comparada de sistemas contemporâneos de controle social, em vigência nas sociedades ocidentais, o artigo critica o modelo de formação policial brasileiro, atrelado a princípios judiciais excludentes e punitivos e/ou a ethos militares, ambos não apropriados a negociação da ordem no espaço e na esfera públicas e incompatíveis com os requisitos exigidos pelo estado de direito e pela prática dos direitos civis nas sociedades contemporâneas. Finaliza propondo um modelo alternativo de formação policial, já em vigência nos cursos que a Universidade Federal Fluminense ministra nessa área, com apoio da Fundação Ford, para a Polícia Militar do Rio de Janeiro e, mais recentemente, também para a Guarda Municipal de Niterói.

**Palavras-Chave:** Formação Policial; Método Comparativo; Direitos Civis e Segurança Pública; Modelos de Controle Social e Polícia; Sistema Judicial Criminal; Direitos Civis e Polícia no Brasil; Polícia, Estado de Direito e Direitos Civis no Brasil.

É comum, quando se questiona o desempenho dos policiais, relacionar o mau desempenho com despreparo, e atribuir o despreparo a má formação. Embora em muitos casos a relação seja procedente, como nos casos de mau uso da arma de fogo, é preciso indagar se realmente o mau desempenho em geral é resultado de despreparo ou se não decorre de fatores de outra ordem.

Exemplo recente foi o registro em vídeo e a ampla divulgação pela mídia da abordagem que um policial militar fez de dois suspeitos de assaltarem um banco e que culminou na morte dos dois suspeitos, eliminados à queima-roupa pelo policial.

O que ocorreu foi que, ao assaltarem um banco na Praça Nossa Senhora da Paz, Ipanema, bairro da zona sul da cidade do Rio de Janeiro, em companhia de outros dois

---

<sup>1</sup> Versão preliminar deste texto foi redigida em colaboração com Jorge da Silva como parte de relatório temático sobre Formação do Policial, para o Grupo de Trabalho Para Avaliar a Segurança Pública no Brasil, da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, em julho/97; outros excertos foram extraídos de apresentações patrocinadas pela FLACSO/Brasil, pela FESP/RJ e no seminário sobre segurança social e formação policial na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Publicado anteriormente como um dos capítulos na compilação intitulada "Ensaio de Antropologia e Direito" (KANT DE LIMA: 2008)

<sup>2</sup> Pesquisador de produtividade CNPq e FAPERJ. Coordenador do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC). Professor aposentado da Universidade Federal Fluminense.

homens, uma dupla de assaltantes embarcou em uma motocicleta que se encontrava próxima a um policial militar, junto a praça, na calçada oposta ao banco. Alertado da recente ocorrência, o policial saca a arma e dirige-se aos dois, aproximando-se para revistá-los. Ao perceber uma arma nas costas daquele que dirigia a moto e motivado por um movimento súbito da pessoa que estava revistando, atira em ambos os suspeitos, matando-os.

Poucos foram aqueles que criticaram publicamente a atitude do PM, por ter efetuado uma abordagem inteiramente fora das regras de segurança que seriam mínimas garantias de sua própria incolumidade física. O próprio comandante do batalhão - e a população entrevistada em geral - elogiaram a "coragem" do PM e justificaram sua ação como sendo característica reação em legítima defesa, recomendando-se sua promoção. Também se elogiou sua heroica disposição para enfrentar os bandidos, ânimo necessário para a verdadeira guerra que se realiza contra o crime no Rio de Janeiro.

Em entrevista em rádio nacional, lamentei que o policial tivesse arriscado a vida daquela maneira, sujeitando-se a ser ferido ou morto por eventuais cúmplices dos assaltantes - que efetivamente foram vistos se retirando do local - ou, mesmo por um deles, pois ficou muito próximo dos suspeitos que queria revistar. Também lamentei que o policial não houvesse solicitado cobertura para enfrentar o que parecia ser uma situação em que estava em desvantagem numérica.

Em módulo de curso de aperfeiçoamento que ministrei logo a seguir para capitães da Polícia Militar em Vitória, no Espírito Santo, os alunos, que haviam gravado as cenas, pediram para começar o curso discutindo o caso. Durante a discussão, posições opostas se confrontaram, contra e a favor da atitude do policial. Entretanto, quando manifestei minha opinião, dizendo que em nenhum lugar onde a polícia fosse devidamente treinada seria justificável uma aproximação como aquela, em que a polícia perde sua posição de superioridade e coloca-se no nível daqueles que quer revistar, unanimemente a turma manifestou-se dizendo que todos aprendiam as formas corretas de praticar essas abordagens na academia, mas essas e outras técnicas eram logo esquecidas "quando se vai para a rua". Ali, disseram, "no calor dos acontecimentos", as reações são outras. Instados a descrever suas reações, entretanto, descreveram-nas em sua esmagadora maioria como dirigidas por um padrão: o confronto com o criminoso.

Quando observei que o treinamento serve exatamente para controlar reações espontâneas no profissional e que a diferença entre os transgressores e os policiais não devia ser o seu poder de fogo, mas o treinamento profissional destes, efetuado pelo

Estado, observaram que este tipo de treinamento, para ser eficazmente internalizado, deveria ser permanente, o que não ocorre. Quanto ao pedido de reforço, todos concordaram, mas disseram, também, que não se dispunha de equipamento para uso imediato - rádio - e que, muitas vezes, as coisas aconteciam rapidamente e não havia tempo para proceder como mandam os manuais.

A maior queixa de falta de treinamento e equipamento ocorria, no entanto, a respeito ao uso de arma de fogo, que não era realizado com a necessária frequência, nem financiado adequadamente pela corporação, pois se dava apenas durante os cursos realizados por oficiais e praças. Surgiu, em seguida, a discussão sobre os vários papéis da polícia e a necessidade de formar grupos de especialistas, tanto para o atendimento cotidiano ao público, como para atuação em situações de emergência, como aquela mostrada no vídeo.

Argumentei, então, que as pesquisas mostram que o maior número de atendimentos da Polícia Militar não é para atuar em combates diretos a transgressores, mas se refere a várias outras atividades, usualmente consideradas de menor importância e classificadas de assistenciais, e que também exigiriam complexa e diversificada política de treinamento de seu contingente. Além do mais, o treinamento de toda a tropa para o confronto armado sugeriria que, para tranquilizar finalmente a cidade, seria necessário eliminar todos os transgressores, algo como "para acabar com o crime é necessário acabar com os criminosos", um raciocínio sociologicamente absurdo, como até mesmo um sociólogo conservador como Dürkheim já havia demonstrado desde o século XIX.

Por outro lado, essa idéia de que a polícia deve ser heróica e que o confronto mano a mano é que é o modelo ideal do trabalho policial deixa de levar em consideração exatamente aquilo que é a superioridade do Estado: a sua política de proteção a população de maneira geral, o que inclui, certamente, policiais e transgressores, mas também transeuntes, inclusive crianças e seus acompanhantes. Se esta política fosse claramente definida, impediria qualquer tiroteio, não só em praça pública da zona sul do Rio de Janeiro, como em qualquer outro espaço da cidade, eleita como o espaço público por definição, que cabe à polícia administrar em ordem. A discussão se encerrou por aí, tendo eu usado esse caso como exemplo durante as demais unidades do curso. Não tenho a pretensão de ter convencido ninguém, mas certamente não ouvi mais argumentos que pudessem justificar a postura do policial "herói".

Dada esta discussão preliminar, a primeira pergunta a fazer é a seguinte: o que

estamos chamando de mau desempenho é realmente mau desempenho ou é desempenho segundo um modelo que, na raiz, legitima as ações que estamos questionando? Depois, é preciso saber se os policiais fazem aquilo que consideramos errado porque não sabem o que é correto ou se, sabendo-o, simplesmente deliberam fazer o contrário. Eventualmente, poderemos concluir que o que estamos considerando despreparo é, na verdade, um preparo informado por valores e ideologias diferentes daqueles que informam explicitamente o nosso julgamento.

Se a polícia é empregada como instrumento da política de segurança do Estado, por exemplo, e a nossa concepção é de que a polícia deva ser empregada como parte da política geral de direitos dos cidadãos, é óbvio que os parâmetros de nossa avaliação serão divergentes em relação aos parâmetros dos que, mesmo não o explicitando, defendem o primeiro modelo. Quando se questiona especificamente a truculência policial, é também comum que se imagine que o problema, estando na formação, teria a ver com os currículos. E aí a solução parece fácil: basta incluir temas como direitos humanos, cidadania, direito das "minorias" etc., como se esta medida tivesse, por si só, o efeito de modificar valores culturais fortemente arraigados dentro das instituições policiais.

Se está em pauta a corrupção policial, conclui-se que se trata da má seleção e dos baixos salários, novamente abstraindo-se fatores outros que podem ter muito maior peso no problema, como a tolerância com a violência policial, já que, no mundo inteiro, violência policial e corrupção policial tem sido irmãs siamesas. Imaginar que é possível tolerar a violência policial e ser rigoroso com a corrupção é, na melhor das hipóteses, pura ingenuidade.

Assim, antes que se proponham currículos e metodologias, cumpre levar em conta que a formação policial no Brasil ainda é marcada por uma concepção autoritária do emprego da polícia, e que os próprios policiais não estão infensos a valores culturais de uma sociedade fortemente preconceituosa e hierarquizada (DaMatta, 1979).

A discussão e as propostas que se seguem, portanto, consideram que não se trata de formar apenas os policiais que entrarão na polícia doravante, mesmo porque estes poucos que entrariam (em relação à totalidade de policiais em atuação no Brasil hoje), não fariam muita diferença nem mesmo a médio prazo. Mais que tudo, trata-se de formar policiais já "formados" anteriormente, ou seja, de desconstruir paradigmas de pensamento e ação, dentro de uma nova concepção, em que todos os cidadãos, inclusive

os policiais, independentemente de sua condição social, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção da polícia.

A formação do policial, por conseguinte, é aqui vista de uma perspectiva democrática, fundamentando-se nas seguintes premissas: a política de emprego da polícia numa sociedade democrática é parte da política geral de expressão da cidadania e da universalização dos direitos; a polícia é um serviço público para a proteção e defesa da cidadania; o fundamento da autoridade policial é a sua capacidade de administrar conflitos.

Ora, para compreender a presente reflexão, faz-se necessário um esclarecimento sobre meu entendimento da política de segurança pública praticada em nossa sociedade. Inicialmente, é necessário relacioná-la a alguns aspectos de nossas tradições culturais e judiciárias que, embora costumem ficar implícitos em nosso discurso cotidiano, são fundamentais tanto para compreender a expectativa que temos quanto às condições de nossa segurança em público, quanto ao papel a ser desempenhado pelas instituições - especialmente do Estado - para fornecê-la.

Assim, a primeira questão, do ponto de vista sociológico, refere-se à discussão do que entendemos por segurança pública e quais os pressupostos que julgamos necessários para sua reprodução e manutenção. Metodologicamente, facilita a compreensão a comparação e contraste da concepção de como deve ser o espaço público em diferentes modelos de controle social<sup>3</sup>.

Ora, em um desses modelos, enfatizado pela tradição anglo-americana, por exemplo, o espaço público é um espaço ordenado, onde todos têm que se submeter igualmente às mesmas regras explícitas, que devem ser literalmente obedecidas. Este espaço, assim, apresenta-se como um espaço construído a partir de um contrato coletivo que nasce da interação dos interesses divergentes presentes em um determinado tempo e lugar. O pressuposto é que todos os elementos constitutivos deste espaço se opõem, mas tem igual voz e voto na elaboração das regras para sua utilização.

A consequência é que se esta ordem revelar-se de difícil ou impossível manutenção, terá sempre que ser renegociada, para incluir os dissidentes e captar-lhes a adesão, sem a qual todos estarão prejudicados pela impossibilidade do convívio social. O coletivo, assim, é definido como a coleção dos seus elementos, podendo sempre variar quando agrega ou perde alguns deles.

---

<sup>3</sup> Desde logo é preciso esclarecer que emprega-se aqui o método comparativo na perspectiva antropológica, isto é, não para reduzir as diferenças em relação a uma única referência, mas para explicitá-las e promover sua compreensão de uma perspectiva mais ampla. Desta forma, o texto utiliza-se tanto de dados obtidos através minhas experiências de campo no Brasil e nos EUA, quanto de resultados de pesquisas efetuados por mim e por meus colegas (Kant de Lima, 1995, 1997, 1997<sup>a</sup>, 1999, 2000).

Num espaço coletivo deste gênero, a necessidade da legitimidade da ordem a ser imposta coletivamente não está em jogo: se estiver, há que criar uma nova ordem, que seja a mais aproximada possível daquela ideal, em que todos estarão cedendo um pouco para auferir os benefícios do convívio comum. Assim, tanto a obediência à lei quanto às ações empreendidas para mantê-la, venham elas dos simples cidadãos, venham de autoridades vinculadas a instituições formais, constituem-se em tarefa de benefícios inequivocamente coletivos. A lei - que no idioma inglês (law) se confunde com o direito - e os organismos encarregados de administrá-la, representam o cidadão em sua expectativa de obter suas liberdades em público. Isto, evidentemente, inclui a possibilidade de reivindicá-las em igualdades de condições com seus concidadãos, diante dos tribunais. (Marshall, 1967). A liberdade, assim, define-se pelos seus limites possíveis entre iguais, em cada um dos dados espaços públicos e está profundamente vinculada à idéia de previsibilidade: regras explícitas e literais, comportamentos previsíveis para todos, eis o segredo da vida em público, seja no trânsito, na praça ou na sala de aula.

Espaços, aliás, por isso mesmo, cheios de restrições e contenções no que diz respeito ao comportamento dos que o frequentam: fala-se baixo, não se deve olhar nos olhos de quem não se conhece, não se pode mentir em público, etc. A igual obediência de todos a estas regras, constitui-se em razão sine qua non para a existência do espaço público e as regras que o limitam são a garantia dos cidadãos que o frequentam contra o abuso do poder, seja dos outros cidadãos individualmente, seja da coletividade institucionalizada que os represente em cada caso (Kant de Lima, 1997).

Os conflitos surgidos a partir das disputas pela utilização deste espaço devem ser administrados, inicialmente, pelas técnicas de sua prevenção: avisando-se a todos das regras que presidem sua utilização, advertindo-se os incautos ou distraídos de sua existência e, eventualmente, reprimindo comportamentos que contrariem ou violem tais regras. As regras, assim, não só têm um caráter explícito, mas literal. Quando a explicitação dos conflitos se torna inevitável, sua manifestação deve ser institucionalizada para que, oficialmente explicitados, sejam razoavelmente compostos, através de negociações e barganhas, em que todos perdem um pouco para que uma nova ordem consensual, dotada de maior abrangência, torne possível o convívio social. Quando não é possível barganhar a ordem, aos cidadãos que se sentem injustamente acusados é devido o direito, se o desejarem, de serem julgados por seus concidadãos, árbitros que negociam sua decisão em uma sala secreta: é o due process of law (Corwin, 1986).

A sociedade, neste modelo, poderia ser imaginada como um grande

paralelepípedo, em que a base corresponde ao topo. Quer dizer, todos os seus elementos estão, inicialmente, dispostos na base e, de acordo com suas condições pessoais e sociais, aliadas a seus méritos próprios, ocuparão, sucessivamente, posições na escala social, em cujo ápice estará sempre garantido, pelo menos teoricamente, o seu lugar. Todos são iguais, mas diferentes, desde o início, e sua trajetória particular não implica impedimento para a realização das metas alheias, que se dá em linhas de ascensão paralelas e não convergentes. Haverá escassez de recursos, pois o topo do paralelepípedo está reservado àqueles que fizeram as escolhas mais adequadas. Mas os recursos não serão raros, pois haverá recursos igualmente disponíveis a todos.

Neste sistema, o Estado - ou o governo, como se chamam as atuações de instituições políticas mais centralizadas - apresenta-se como o executante desta complexa negociação. Suas políticas, portanto, tem sempre o intuito de promover aquela ordem teoricamente construída de forma consensual entre as partes legítimas, para garantir espaço a todos. As resistências inevitáveis encontradas para sua implementação vêm daqueles que a ela não se submetem, ou porque não querem, ou porque ainda não conquistaram seu direito de participação como sujeitos no processo de sua elaboração.

O sistema de justiça criminal, assim, funciona com o sentido de controlar os comportamentos desviantes empregando, para isso, vários níveis e formas de premiação e punição. No processo de construção da verdade que porá termo ao conflito, exercita-se a barganha com os acusados para que se declarem culpados de infrações que não cometeram, mas que implicam atenuar as punições a que estariam sujeitos se insistissem em se declarar não culpados. Aliás, os que assim se declaram, e apenas eles, são submetidos a um sistema de arbitragem por juízes leigos escolhidos aleatoriamente na comunidade. A legitimidade para administrar os conflitos advém da maior ou menor razoabilidade com que forem tratados. O saber especializado na administração de conflitos - tanto o jurídico quanto o policial - justifica sua eficácia pela sua capacidade de exprimir os valores cotidianos, universalmente acessíveis e compreensíveis: esse saber, nesse sentido, quanto mais "popular", mais legítimo se apresenta.

Ora, para contrastar-se a esse modelo, podemos construir um outro que se caracterizaria por encerrar bem diversa concepção do que seja o espaço público. Por exemplo, a consideração da própria categoria público, em português, por oposição a *public*, em inglês, remete a significações bem distintas. Em português, público é uma categoria que remete, fundamentalmente, ao espaço apropriado particularizadamente pelo Estado. Algo que, portanto, não é passível de apropriação coletiva. Como consequência desta apropriação particularizada, decorre que as regras de utilização que regem o espaço público não são universais, mas gerais: quer dizer, embora sejam as

mesmas para todos, não se aplicam a todos da mesma maneira, mas de maneira particular a cada um. A tarefa de aplicação das regras, portanto, é eminentemente interpretativa, utilizando como referência a posição específica de cada elemento - indivíduo ou grupo a quem a regra deve ser aplicada - na sociedade como um todo e, em especial, em relação a uma dada estrutura burocrático-formal, concebida como separada da sociedade, encarregada de aplicar a regra: o Estado.

Mesmo porque, como o espaço é de apropriação particularizada do Estado, é este que é responsável, em princípio, pela definição das regras para sua utilização e pelo zelo para que se cumpram. Desta forma, não se representa como mero administrador de espaços coletivamente apropriados, mas como feitor zeloso de sua utilização. Também decorre daí que o espaço público não se define como resultante de um contrato negociado entre iguais, mas de um acordo em que as partes não só são diferentes, como no primeiro caso, mas desiguais, pois possuem peso diferenciado. Assim, o balanceamento e a compensação de tais desigualdades, visando a manutenção e reprodução da ordem, constituem-se nas justificativas da intervenção estatal, através de suas instituições e órgãos incumbidos de manter a ordem e administrar os conflitos na sociedade. As partes, sendo desiguais, não devem se opor - como é o caso das partes iguais que se opõe para construir o paralelepípedo do public space - mas devem se complementar harmonicamente, prevalecendo sempre o interesse do todo - que não é, necessariamente, o de todos, pois difere daquele advindo da soma dos interesses das partes - sobre o conjunto dos interesses das partes.

Este modelo representa a sociedade não como um paralelepípedo, mas como uma pirâmide. Assim, o topo é, por definição, menor do que a base. A consequência óbvia desse fato é a de que a competição entre os elementos da sociedade se fará por recursos raros, isto é, que não estarão disponíveis a todos. Além do mais, o fato de que a sociedade é segmentada, dividida em partes desiguais e complementares, implica que tais partes ocupam, desde logo, um lugar definido nesta ordem social, que mantém a pirâmide em seu lugar, impedindo que ela tombe ou inverta sua posição .

E lógico que interesses tão superiores, vindos do topo, nem sempre são óbvios e precisarão, conseqüentemente, de intérpretes que o explicitem. Tais intérpretes serão tanto mais autorizados quanto mais próximos do polo originador dessas regras e definições, sinal certo de que compartilham com o todo sua privilegiada visão do conjunto. O comportamento em público, portanto, se faz marcado pela imprevisibilidade: nunca sei como será a interpretação correta das regras que irão ser aplicadas para determinar o acerto ou erro dos meus atos públicos.

Ora, a polícia é, em princípio, a instituição designada, tanto em um modelo



quanto em outro, para fazer cumprir, em última instância, empiricamente, as regras de utilização dos espaços públicos. No modelo do paralelepípedo ela se constituirá na força legítima para *to enforce the law*, isto é, para forçar o cumprimento da lei. Saliente-se, no entanto, mais uma vez, que a regra que se está fazendo cumprir está amparada na concepção de que foi consensual e legitimamente elaborada para preservar a utilização, por uma determinada coletividade, de um certo espaço público.

Assim, a legitimidade da ação policial não repousa no Estado, mas no governo da coletividade. Coletividade esta que não é a coletividade em geral, mas uma determinada coleção de indivíduos, localizados em um certo tempo e em um certo espaço. Por isso a lei nunca é geral, mas sempre tem sua vigência e aplicabilidade localmente definidas.<sup>4</sup>

A polícia tem autonomia - e a respectiva responsabilidade - para negociar a utilização dos espaços, até certo ponto: se o espaço público é um espaço negociado coletivamente, cabe a ela reproduzir, em sua administração, os processos de negociação de interesses divergentes. No seu limite, é a instituição mais apta a identificar focos potenciais de conflito, sugerindo, eventualmente, além das estratégias de repressão mais adequadas a manutenção da ordem, formas de expansão de direitos e de legitimação de cidadania para grupos emergentes que insistem em causar rupturas na ordem a ser mantida até serem seus interesses por ela incorporados.

A polícia, portanto, não é neutra nem imparcial, por definição: é a favor da lei e da ordem e contra aqueles que a querem infringir ou perturbar. A tarefa de law enforcement, que vai fundar essa função institucional, refere-se sempre a imposição universal - igualmente a todos - de uma determinada regra de conteúdo perfeitamente identificável por todos e de expressão literal, acertada como de vigência consensual em um determinado local (Arensberg, 1989). A realização dos princípios de justiça que mandam tratar desigualmente aos desiguais se exprime, claramente, em tratar desigualmente aqueles que obedecem às regras e aqueles que não as obedecem. A desigualdade não é estrutural, mas resultado de trajetórias individuais específicas, concebidas como fruto das escolhas de cada um, do exercício de sua liberdade.

Ora, no modelo da pirâmide as funções da polícia são bem diversas. Se o espaço público é um espaço de apropriação particularizada do Estado, a sua apropriação se faz, por definição, de forma excludente e competitiva: quer dizer, quando me aproprio de tal espaço não estou junto com meus concidadãos, mas separadamente, disputando um espaço próprio em um espaço comum que não garante lugar para todos. Assim, o espaço público, ao invés de ser o espaço da ordem includente, onde a administração bem

---

<sup>4</sup> Como dizem em suas abordagens os policiais dos EUA: **there is a law here...**

sucedida de conflitos garante a todos o seu espaço, é o espaço da superposição desordenada de interesses competitivos e excludentes.

Entretanto, este estado potencial de desordem característico do espaço público se contrapõe à ideia de uma sociedade harmônica, em que a explicitação do conflito e a oposição de interesses fere, em princípio, o princípio da convivência complementar das desigualdades. A explicitação de conflitos sendo indesejável, porque se constitui em indicador de desarmonia e ruptura da ordem, requer tratamento diferente daquele de administração pela negociação. Aqui, os conflitos simplesmente não devem existir porque cada um deve permanecer no seu lugar.

Esta concepção é própria de sociedades em que a estrutura social é explicitamente desigual, quer dizer, a disputa não se concretiza no espaço público porque as regras de precedência que o definem previamente regulam, de fora, a convivência entre os desiguais. Conflitos, portanto, devem ser minimizados ou, quando sua conciliação for impossível, fortemente reprimidos e extintos, por se constituírem em ameaça potencial a todo o ordenamento social.

A polícia, portanto, não incumbe o explícito enforcement of the law. Ao contrário, está a seu cargo a tarefa de identificar conflitos visando não sua prevenção e resolução, mas sua supressão: inicialmente, forçando sua conciliação e, posteriormente, suprimindo-os. Sua legitimidade estará associada à sua interpretação do que deseja o Estado para a sociedade, não ao que a sociedade deseja para si mesma. A sociedade nem mesmo pode formular esta concepção, porque, segmentada em partes desiguais, não tem como fornecer senão visões parciais e particularizadas de si mesma.

A função da polícia se caracteriza, assim, por ser eminentemente interpretativa partindo não só dos fatos mas, principalmente, da decifração do lugar de cada uma das partes em conflito na estrutura social para proceder a correta aplicação das regras de tratamento desigual aos estruturalmente desiguais. Não se trata, portanto, de universal e indiscriminadamente to enforce the law, mas de verificar, caso a caso, como a regra geral se particulariza em sua aplicação no caso específico.

O Estado - e a polícia - definem-se, assim, como instituições não só separadas, mas externas ao conjunto de cidadãos que precisam não apenas controlar, mas, fundamentalmente, manter em seu devido lugar, reprimir. A suspeição sobre as intenções de descumprir regras nunca inteiramente explícitas - nem mesmo para ela - é que caracterizaria a ação da polícia. Essa suspeição sistemática e institucional deve ser mantida sobre aspectos característicos da vida cotidiana - como são a explicitação dos conflitos de interesse entre os cidadãos - e caracterizará o papel preventivo da polícia. Esta atuará não como mediadora da administração de conflitos, mas como autoridade

intermediária em sua interpretação, para promover sua extinção e punição, não sua resolução: ou se aceita a sua conciliação forçada ou se enfrenta as possibilidades de punição mais rigorosa pelas autoridades "superiores".

Ora, se este papel é compreensível em uma sociedade em que a desigualdade dos súditos é explícita, em uma República que se define como composta de cidadãos formalmente com os mesmos direitos, a posição de uma instituição encarregada desta tarefa de negociação da ordem, a um tempo indispensável e subalterna, não poderia ser senão implícita. Seu papel de primeira conciliadora dos conflitos - seu poder de polícia - é colocado, ele mesmo, sob suspeição permanente. Como mera executora da política de supressão de conflitos visando a reprodução e manutenção da ordem pública desigual em uma sociedade de iguais, em que privilégios legais de status como a prisão especial se contrapõe a direitos e garantias constitucionais universais, tem seu arbítrio - como se chama o uso legítimo de sua discricionariedade - em nada assemelhado a discretion da polícia dos EUA.

Na verdade, sua capacidade de mediação e conciliação é minimizada em função de sua capacidade repressiva, pois seu poder de negociação não é legitimado pelas demais instâncias das instituições de controle social. A ênfase interpretativa do sistema, que sobrepõe a pirâmide implícita no ethos judiciário ao paralelepípedo constitucional, é

institucionalmente reforçada, com a valorização da imparcialidade associada a distancia dos fatos, para melhor escolher qual princípio se aplica a qual caso. A proximidade da polícia à arena do conflito, exposta aos fatos e interesses em jogo, sem falar das contradições legais, característica de sua prática é fundamental para o exercício de seu poder de polícia - e de negociação - são postos sob suspeita institucional. A polícia, assim contaminada, fica em desvantagem perante os outros órgãos de aplicação da lei, notadamente o Ministério Público e o Judiciário. Não se pode esquecer que nossa tradição judiciária privilegia os juízes de fora e não os árbitros de dentro - os jurados - como no sistema anglo-americano (Mendes de Almeida Júnior, 1920; Schwartz, 1979).

Além disso, em um sistema que suspeita de toda explicitação de conflitos, sempre associada à disruptura de uma ordem inegociável que deve, em princípio, ser punida, os negociadores - e a polícia - estão sempre sob suspeita de estar negociando o que não devem. Justifica-se, desta maneira, sua posição em um patamar inferior do processo de elaboração, formulação e decisão das políticas de segurança pública, controladas da perspectiva do topo da pirâmide por aqueles que se encarregam de definir qual seja a ordem social desejável e possível em um determinado momento da sociedade.

Não são poucas nem ligeiras as consequências de tal papel destinado institucionalmente à polícia. A primeira é que quando a polícia aceita sua identidade subalterna e suas práticas implícitas faz delas a marca de sua identidade. Passa a produzir-se e a reproduzir-se através de processos de socialização informal, que tem como consequência a manutenção de seu ethos ambíguo: os valores explícitos da sociedade democrática e igualitária vão-se constituir em discurso que contradiz as práticas rotineiras de manutenção da ordem repressiva em uma sociedade de desiguais. A polícia desempenha seu papel regida por mecanismos e princípios implícitos e paga por isso o preço da semi-clandestinidade, servindo de bode expiatório dos conflitos não administrados satisfatoriamente.

Por outro lado, talvez por ser obrigada a manter a segregação em uma sociedade que a nega explicitamente, a polícia defende-se desta contaminação segmentando-se internamente em uma tentativa de atribuir aos outros as tarefas que lhe foram confiadas. Suas camadas superiores - oficiais da Polícia Militar, Delegados de Polícia, etc. - procuram fugir da contaminação institucional atribuindo às camadas inferiores da polícia as tarefas implícitas que lhe estão destinadas pelo sistema de segurança pública. Por isso a hierarquia - seja militar, seja civil - caracteriza-se por ser excludente, isto é, um segmento não pode converter-se no outro, há entradas e finalizações próprias e diferenciadas para cada um deles: o seu modelo organizacional não é a hierarquia do

paralelepípedo, mas a da pirâmide.

Ora, este ethos repressivo e esta organização em segmentos excludentes da polícia tem sido reforçados, no Brasil, seja pelos valores de nossa cultura judiciária, seja pelo ethos militar que tem definido a atuação das polícias militares, tradicionalmente organizadas como exércitos, tanto antes de 1964, quanto depois desta data.

Nossa cultura judiciária, como aponte, caracteriza-se pela valorização do saber esotérico, dogmático e situado em níveis superiores das camadas sociais. Não é por acaso que sobram as vagas para juízes, que permanecem vazias apesar da realização de sucessivos concursos públicos, cujo ethos excludente só faz reafirmar a valoração positiva dos saberes apropriados particularizadamente: aquilo que todos sabem de nada serve. Este ethos se opõe frontalmente à ética da universalidade de acesso à informação, onde só tem valor o conhecimento que está universalmente disponível, fundamento da legitimidade do saber jurídico e acadêmico na tradição dos EUA, por exemplo (Kant de Lima, 1997). A indigência das bibliotecas públicas e a pujança dos acervos bibliográficos privados, no Brasil, são as testemunhas mais candentes de que esta forma de reprodução do conhecimento não está confinada somente à reprodução do conhecimento jurídico, mas se atrela a um modelo de sociedade em que o acesso ao conhecimento não é apenas condição básica de acesso ao mercado de bens simbólicos, que deve estar disponível a todos, mas símbolo de status e distinção. Como no caso da interpretação particularizada de regras gerais, aqui a apropriação particularizada do saber é socialmente valorizada e reconhecida como forma legítima de acesso às posições sociais mais destacadas.

Além disso, nossa cultura judiciária está profundamente calcada em princípios inquisitoriais, próprios de sociedades compostas por segmentos desiguais e complementares (Kant de Lima, 1995, 1997a, 1999). Assim, relaciona-se de forma punitiva com a explicitação de conflitos, preferindo que sejam resolvidos pela confissão - que é uma "penitência"- e conciliação das partes, mas guardando punição certa para os que cometem graves delitos ou não se arrependem, penitenciando-se, da transgressão cometida. Uma vez constatada a transgressão, segue-se, obrigatoriamente, um julgamento, mesmo que o acusado tenha confessado. Não há, portanto, a rigor, um *due process of law* no direito processual e constitucional brasileiro, isto é, o direito de o cidadão ser julgado pelos seus pares apenas quando se sinta injustamente acusado, pois o processo não é direito disponível (Gonçalves Ferreira, 2002).

Quanto ao ethos militar, influencia negativamente a polícia em pelo menos dois aspectos. Primeiro, quanto a sua organização interna e quanto a suas relações externas com outras instituições da sociedade: sendo a Polícia Militar uma organização

subordinada, seus oficiais são subalternos aos oficiais das Forças Armadas. Embora use denominações semelhantes às da carreira do Exército, a carreira dos oficiais das Polícias Militares vai até o posto de Coronel, nunca ao de General. Em segundo lugar, mantém da hierarquia militar a estrita obediência e a negação da autonomia que, se pode ser indispensável às funções a serem executadas no cenário da guerra, revelam-se obstáculos importantes na atuação policial, tanto no que diz respeito a sua necessária autonomia de decisão na prática de suas funções profissionais, quanto no modo pelo qual se deve fazer a avaliação de sua conduta na eficácia obtida na mediação dos conflitos, medida não pelo grau de obediência a ordens superiores, mas pela sua criatividade na condução de negociações bem sucedidas.

Reforça também este item o fato de a tradição militar brasileira não ser a de entrada única na carreira, mas de entradas múltiplas, umas para o oficialato, outras para os oficiais subalternos; segmentação que, na prática, acaba por fracionar a corporação em grupos "inferiores" e "superiores". Tal forma de hierarquia, justificável talvez nas sociedades segmentadas e aristocráticas, encontra sua justificativa na República, com frequência, na indigência cultural do "povo brasileiro", como se ela não se devesse a falta de acesso universal aos bens culturais, mas a uma vocação inelutável da população para a miséria e a barbárie.<sup>5</sup>

Finalmente, tanto o ethos militar como a cultura judiciária influenciam contraditoriamente o desempenho da atividade policial que se destina a administração dos conflitos na sociedade. Pois ambas tem como objetivo, respectivamente, o combate e o extermínio do inimigo ou a inexorável punição dos transgressores. Em ambos os casos, duas atitudes inadequadas para o ethos policial, que se deve ater a interminável e inevitável tarefa de administração dos conflitos que se explicitam na sociedade, sem emitir juízos de valor, a não ser aqueles necessários para ensejar a aplicação das regras em vigor.<sup>6</sup>

Os modelos de controle social, no Brasil, apresentam-se, assim, ambíguos, como se tivéssemos uma pirâmide encaixada em um paralelepípedo. Por isso mesmo, a formação dos policiais tem que incluir processos de socialização acadêmica e profissional que os atualizem em termos dos procedimentos vigentes de construção da verdade e de administração de conflitos. A metodologia - ou melhor, a dinâmica da formação escolarizada - é mais importante do que os currículos em si. A formação do policial entre nós tem sido tradicionalmente centrada na idéia de "treinamento" ou

---

<sup>5</sup> Fato, aliás, que também justificou a rejeição das mudanças propostas para o processo criminal brasileiro no século passado (Flory, 1981).

<sup>6</sup> Para uma história da Polícia no Rio de Janeiro, ver Holloway (1993)

"instrução", onde se busca a padronização de procedimentos, na base de repetições mecânicas, reproduzindo uma ideologia marcadamente repressiva e punitiva, retirando dos policiais a capacidade reflexiva diante de situações complexas, como as questões da infância e da adolescência, das drogas, da discriminação social, racial, de gênero, do idoso etc. Em suma, "condiciona-se" o policial para obedecer ordens irreflexivamente, seguindo comandos, para depois colocá-lo sozinho diante da realidade conflitiva das ruas, esperando que ele aja reflexivamente, e tome suas decisões com bom senso e equilíbrio. Tal paradoxo convida a uma distonia cognitiva que leva os policiais militares a rejeitar, informalmente, o treinamento formal que recebem para poder sobreviver em seu dia a dia, como se viu da narrativa dos alunos de Vitória quando avaliaram a reação do colega do Rio de Janeiro no caso acima mencionado.

Paralelamente, a cultura jurídica brasileira tem fundado sua autoridade na chamada dogmática jurídica, que é transmitida através de procedimentos escolásticos, também encontráveis na prática judiciária cotidiana. Tais procedimentos não só não buscam posições comuns de consenso que estabeleçam os "fatos", mas utilizam a técnica da vitória de uma tese sobre a outra, que prevê sua incomunicabilidade, com a consequente impossibilidade de argumentação consensual. Dá-se, assim, precedência aos argumentos de autoridade sobre a autoridade dos argumentos, opondo-se frontalmente esta tecnologia de produção de verdades as formas de produção, legitimação e consagração da verdade vigentes na academia contemporânea, em especial no campo das ciências humanas e sociais, ao qual deveria estar subordinado o campo jurídico, se pretendesse a ele pertencer.

Se a primeira e mais substantiva função legítima da polícia constitui-se na administração de conflitos do cotidiano, é evidente que a esta função devem estar subordinadas às demais, por definições secundárias. Assim, tanto a reconstrução da verdade dos fatos pela investigação destinada a esclarecê-los e a punir eventuais transgressores da lei, quanto a repressão explícita necessária a contenção de comportamentos individuais ou coletivos que põem em risco a segurança de todos, devem se constituir em procedimentos previsíveis e consequentes, decorrentes de uma política de segurança pública baseada na inevitabilidade do conflito e na necessidade de sua administração, para o exercício pleno da cidadania na sociedade estruturada juridicamente em um Estado moderno, republicano e democrático.

Esta política de segurança pública deve fundamentar a autonomia da polícia na responsabilidade explícita que decorre de sua autorização para assumir a tarefa de administrar conflitos na sociedade. Formados para exercer esta função, devem os policiais, acima de tudo, estar seguros e cientes de que a teoria, na prática, não pode ser

outra, mas que os princípios explícitos que informam a política de segurança pública a ser implementada por seus agentes, deve ser aplicada por todos a todos, de maneira universal, constituindo-se sua transgressão em ato ilegítimo que não pode ser caracterizado nem sustentado pelos valores que pretendem perenizar a desigualdade e a exclusão em nossa sociedade, em nome de uma concepção idealizada e anacrônica de um mundo sem conflitos.

Os conhecimentos específicos, por atividade, como investigação criminal e criminalística, para os policiais civis, ou técnicas de abordagem para os policiais militares, seriam enfatizados em cursos técnicos ou de especialização profissional. Tais cursos, no entanto, teriam que ser fundados, no caso da investigação, na transmissão e socialização dos alunos nos princípios de produção da verdade vigentes no campo das ciências contemporâneas, sejam elas exatas, da natureza ou humanas e sociais; no caso da abordagem e da intervenção, transmitirão e socializarão os alunos nas técnicas de negociação e neutralização específica dos conflitos e dos agentes neles envolvidos, evitando-se o uso indiscriminado de tecnologias de combate e destruição do "inimigo", próprias das atividades bélicas que são características e privilégio das forças armadas.

Esta socialização especializada, entretanto, certamente encontrará dificuldades adicionais, de vez que os policiais, tanto na Polícia Militar quanto na Polícia Civil, estão hierarquizados de forma excludente e elitizada, com delegados e oficiais no topo, e policiais civis e praças da PM na base, respectivamente. Para mudar isto, e universalizar a formação, por um lado, e especializá-la, por outro, os cursos devem ser oferecidos de acordo com critérios de mérito em relação às habilitações específicas dos candidatos às funções. Assim, a hierarquia e a disciplina da polícia estariam fundamentadas em valores democráticos, não se pressupondo que o comandante seja aquele que tudo sabe, mas aquele que melhor habilitação tem para administrar com eficiência e legitimidade a ação coletiva. Tal estrutura propiciaria aos seus componentes o exemplo necessário para que reproduzissem tais critérios no cumprimento de suas funções, em especial em suas relações diuturnas com os também diferentes e heterogêneos segmentos da sociedade.

Essa formação objetivaria capacitar os policiais para o desempenho de sua função em estrita observância dos cânones norteadores da função policial numa sociedade democrática, tendo os direitos e deveres cívicos de todos, inclusive os dos policiais e, particularmente, os dos setores discriminados da sociedade, como marco delimitador da ação. Além disso, visaria prepará-los para atuar com responsabilidade e bom senso, compreendendo a importância do seu papel social, onde deve-se destacar sua habilidade em administrar conflitos através da utilização de técnicas discursivas, ou não, e de negociação pela persuasão e argumentação. Finalmente, transmitiria o aprendizado que



caracteriza a produção de conhecimentos científicos - verdades e fatos - de acordo com os princípios correntes na validação da produção científica contemporânea.

Os cursos deveriam ter um núcleo básico de formação que não se estruturasse simplesmente em torno de disciplinas que repassassem conteúdos acabados. Haveria de ter, além das disciplinas, seminários e atividades práticas. O núcleo básico (disciplinas técnicas complementares e cursos para atividades especiais completariam a formação do policial) é estimado para ser ministrado em mais ou menos 360 horas, distribuídas num período mínimo de três meses, como um verdadeiro curso de extensão - para os não graduados - e de especialização - para os graduados.

Estariam previstos desdobramentos periódicos do curso, tanto no sentido horizontal - de reprodução de um mesmo curso para outros agentes - quanto vertical - de aprofundamentos temáticos para os que já houvessem passado pela formação mínima, introduzindo, de fato, um projeto de formação continuada que permita ao agente reciclar-se permanentemente.

Com gradativo, mas indiscutível sucesso, advindo de progressivo processo de aperfeiçoamento que contou com a colaboração de pesquisadores estrangeiros do Canadá, Argentina, Estados Unidos e França, financiados pela Fundação Ford, temos desenvolvido, nos últimos cinco anos, experiências no Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas da UFF que se consubstanciam, hoje, em cursos de extensão e de especialização que reúnem guardas municipais, policiais militares e interessados do público em geral. Iniciando-se por Seminários de dessensibilização e integração, tem continuidade discutindo temas como, entre outros: História e Democracia; Políticas Públicas, Decisões de Governo e Segurança Pública; Cultura, Comportamento Desviante e Trabalhadores Urbanos na Sociedade Brasileira; A Questão Social e a Segurança Pública; Violência e Sociedade; Metodologia da Pesquisa e Segurança Pública; Pensamento Social e Organização Urbana em uma Perspectiva Comparada; Teoria da Polícia; Gestão e Processos de Decisão; Organização e Cultura; Violência do Estado na Sociedade Brasileira; Controle Social e Criminalidade no Rio de Janeiro; Modelos de Justiça Criminal e Ordem Pública; Estado Contemporâneo e Instituição Policial; Ética, Mídia e Segurança Pública; Criminologia Aplicada à Segurança Pública. A estes temas poderiam acrescentar-se outros, e complementarem-se as aulas com visitas, filmes e vídeos que seriam exibidos e discutidos, propiciando-se também o aprendizado iniciático com técnicas de pesquisa.

Numa abordagem conhecida como prático-teórica, o processo de ensino e aprendizagem deve estar calcado na metodologia de trabalho de grupo, em que os conteúdos teóricos são transmitidos durante seminários de sala de aula e nas discussões

dos grupos, funcionando o professor como orientador e estimulador das discussões. Tais discussões poderão ser precedidas da leitura de um texto curto, ou basear-se no estudo de "casos" e/ou em comentários de vídeos e filmes e incluiriam seções específicas sobre Procedimentos Policiais, Administração Policial e Direitos Humanos e Garantias Individuais, esta última incluindo pontos de vista tanto jurídico como sociológico.

Finalmente, seria extrema ingenuidade acreditar que os resultados dessa política de formação tivessem efeitos a curto e médio prazo. Mas a conscientização progressiva dos policiais de sua desvantajosa posição na formulação e execução da política de segurança pública poderá levar a uma adesão de alguns aos efeitos práticos produzidos pela difusão de conhecimentos e universalização da informação, associados a uma política de formação profissional. Minhas experiências didáticas recentes também têm mostrado que o constrangimento diante dos superiores, o medo da confissão da ignorância, a competição excludente, todas características da formação anterior, são exorcizados, em parte, pelo ethos incorporado na participação na vida acadêmica universitária. Assim, a universidade está diante de um outro desafio: o de contribuir para socializar em procedimentos democráticos aquelas forças que, tradicionalmente, a têm constrangido no passado.

Entretanto, de forma alguma deve ceder a tentação de meramente contribuir para "melhorar", operacionalizando e modernizando a instituição policial que temos em nosso país. A tarefa é apontar-lhe outros caminhos e dependerá de engenho e arte a consecução de objetivos comuns, que permitam um melhor desempenho de nossa polícia e uma negociação mais justa de nossa segurança pública. Para isso, não devemos abrir mão daquilo que sabemos, mas devemos procurar, como sempre, aprender e reproduzir nossa experiência como eternos alunos.

### **Referências Bibliográficas**

CORWIN, Edward S. - **A Constituição Norte-Americana e seu significado atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1986.

DAMATTA, Roberto - **Você Sabe Com Quem Está Falando?** In **Carnavais, Malandros e Heróis**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979: 139-193.

FLORY, Thomas - **Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871. Social Control and Political Stability in the New State**. Austin and London, University of Texas Press, 1981

GONÇALVES FERREIRA, Marco Aurélio. **O due process of law e o devido processo legal no direito processual penal brasileiro**. Dissertação apresentada na Universidade Gama Filho como

requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Rio de Janeiro, 2002

HOLLOWAY, Thomas H. - **Policing Rio de Janeiro. Repression and resistance in a 19 th century city.** Stanford, Stanford University Press, 1993

MARSHALL, T.H. - **Cidadania, Classe e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES de Almeida Júnior, Joao - **O Processo Criminal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Typographia Baptista de Souza, 3a. edição aumentada. 1920.

KANT DE LIMA, Roberto. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro.** Seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2a. edição.1995.

\_\_\_\_\_. **A Antropologia da Academia: quando os índios somos nós.** Niterói: EDUFF, 2ª edição, 1997.

\_\_\_\_\_. Polícia e Exclusão na Cultura Judiciária. In Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v.9, n.1, p.169-184.1997

\_\_\_\_\_. Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. Revista de Sociologia e Política, n.13, p.23-88, 1999.

\_\_\_\_\_. Carnavais, malandros e Heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In Laura G. Gomes, Lívia Barbosa e José A Drummond (orgs. ) **O Brasil não é para Principiantes.** Rio de Janeiro , FGV, p. 105-124,2002.

\_\_\_\_\_. Ensaios de Antropologia e Direito. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

SCHWARTZ, Stuart B. - **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial.** A Suprema Corte da Bahia e seus Juizes: 1609-1751. Sao Paulo, Ed. Perspectiva, 1979.

STEINBERG, Allen. **The Transformation of Criminal Justice.** Philadelphia, 1800-1880. Chapel Hill and London.The University of North Carolina Press , 1989.