

Policimento democrático no Brasil

Enquadramentos teóricos e desilusões empíricas.

Um estudo das polícias do Distrito Federal

Democratic policing in Brazil

Theoretical framework and empirical disappointments.

A study of Distrito Federal police

*Alexandre Pereira da Rocha**

Resumo: Este artigo realiza levantamento teórico sobre policiamento democrático, destacando os aspectos da *responsiveness* e *accountability* na atividade policial. Procura demonstrar que as dificuldades de um policiamento democrático no Brasil decorrem de enclaves nos arranjos institucional, organizacional e cultural do sistema policial, bem como do processo de democratização. A partir do estudo das polícias civil e militar do Distrito Federal, discute a dificuldade de se formar polícias democráticas no Brasil em virtude de contradições internas às próprias organizações policiais. Ao fim, cogita a necessidade de reformas das polícias não só para reforçar a eficácia delas no controle da criminalidade, mas, sobretudo para inseri-las num contexto democrático.

Palavras-chave: Polícias do Brasil. Policiamento democrático. Reforma das polícias. Democracia.

Abstract: This article presents theoretical research about democratic policing, highlighting aspects of responsiveness and accountability in police work. It seeks to demonstrate that the difficulties of democratic policing in Brazil stems from obstacles created by the institutional, organizational and cultural configurations of the police system, in addition to the process of democratization. Based on the case study of the civil and military police of the capital's region – Distrito Federal –, it discusses the difficulty to train democratic police in Brazil, due to the internal contradictions of its own constitutive units. It concludes with reflections about police reforms not only to strengthen its effectiveness in crime control, but especially to integrate the police in a democratic context.

Keywords: Police of Brazil. Democratic policing. Police reform. Democracy.

* Cientista político e doutorando no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília (UnB), em Brasília, DF, Brasil. É policial civil no Distrito Federal desde 2002. Uma primeira versão deste estudo foi apresentada no 15º Congresso Brasileiro de Sociologia, em Curitiba, PR, em junho de 2011. <alexandrocha@unb.br>. <alxrocha@yahoo.com.br>.

Polícias autoritárias são as marcas de governos não democráticos.

(Bayley, 2005).

Introdução

Este artigo discute a doutrina do policiamento democrático, a qual é difundida nos países de regimes políticos consolidados, por exemplo, Estados Unidos e Inglaterra, e que é oportuna para confrontar com as formas de policiamento dos países da América Latina de democracias recentes. Basicamente, o policiamento democrático tem por objetivo inserir nas polícias princípios de respeito aos direitos dos cidadãos e de defesa do regime democrático. No entanto, sobre esse tipo de policiamento, as discussões teóricas não se convertem necessariamente em realidade, pelo menos nos países da América Latina. Isso porque muitas instituições nos países de democracia recente tentam encontrar o seu local. Com efeito, qual é a posição da polícia num regime democrático?

Além disso, questiona-se: como conciliar policiamento democrático e combate à criminalidade? Como as polícias, organizações que lidam com informações sigilosas ou complexas, apresentam os resultados de suas operações à sociedade? Como as polícias lidam com as demandas de segurança pública? Como as polícias, na tentativa de controlar o crime, podem atuar com *responsiveness* e *accountability*? De forma geral, essas questões são desdobramentos de perguntas clássicas sobre as polícias: Como elas são organizadas? Como elas são controladas? E como elas se comportam? (Bayley, 1971, p. 92).

Esses questionamentos são levantados para refletir sobre o caso da polícia brasileira, em específico as polícias civil e militar do Distrito Federal. O propósito deste artigo é buscar uma teorização sobre o policiamento democrático e mostrar que as questões levantadas ecoam com respostas contraditórias nas instâncias institucionais, organizacionais e culturais das polícias civil e militar do Distrito Federal, o que muito se aplica ao conjunto das polícias brasileiras.

O artigo está dividido em duas seções. A primeira revisa parte da literatura do policiamento democrático. Para tanto, faz um recorte teórico com as discussões propostas por Bayley (1997, 2001, 2005, 2006), Manning (2004), Skolnick (1999) e Stone e Ward (2000).¹ Nessa seção, discute-se a necessidade

¹ Esse recorte agrega diversas contribuições acadêmicas do policiamento democrático nos países anglo-saxões, contudo há outras literaturas não contempladas.

de o policiamento ser *responsiveness* para com as demandas dos cidadãos, e *accountability* e tolerável à avaliação para com múltiplas instituições. Na segunda seção, analisa-se o arranjo institucional e organizacional das polícias brasileiras tendo como modelo as polícias civil e militar do Distrito Federal. Nisso se observa o quão complexo é construir uma polícia democrática a partir da realidade das polícias brasileiras.

Policiamento democrático: um enquadramento teórico²

Uma característica que distingue a polícia de outras instituições é a possibilidade do uso da força física nas suas ações. A ideia de repressão está presente em qualquer forma de policiamento, sendo que, muitas vezes, o que difere a repressão legal de uma violência é o grau em que a primeira é usada. Pode-se dizer que em sistemas políticos democráticos a repressão se limita ao enfrentamento da criminalidade, à conformação da lei e da ordem. Por sua vez, em sistemas autoritários isso não é muito diferente. O problema é o uso excessivo da força em situações ordinárias do contexto urbano, pois as tênues barreiras que, em regime democrático, isolam a repressão à criminalidade comum da propriamente política vêm abaixo em situações de arbítrio (Pinheiro, 1982, p. 57). Todavia, o uso excessivo da força policial nas atuações de manutenção da ordem não é particularidade de regimes autoritários, mas também dos democráticos (Pinheiro, 1997; Mesquita Neto, 1999; Caldeira, 2000).

Diante disso, não é o fato de se ter um regime democrático que necessariamente desencadeará um policiamento democrático. A discussão sobre policiamento democrático, portanto, encontra-se no fortalecimento e na qualidade dos próprios regimes democráticos. Isso se aplica aos países que emergiram do autoritarismo ou conflitos sociais graves, nos quais as forças policiais tinham a precípua função de manter a lei e a ordem segundo padrões de governos autoritários, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina. Em suma, a transição para regimes democráticos exige reformas nos modos de policiamento e nas organizações policiais.

Isso por dois motivos, conforme Bayley (2005). Primeiro, porque o que a polícia faz pode afetar profundamente a vida dos cidadãos, sobretudo no que se refere ao poder de prender e ao uso da força física. Nesse caso, as ações policiais são indicadores da característica de um governo democrático, pois o contrário, isto é, a prática de prisões arbitrárias e uso desproporcional

² Vide: “*O que funciona em termos de policiamento democrático*”. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/policiais>>. Acessado em: 11 nov. 2011.

da força são características de um governo autoritário. Segundo, porque a atividade policial pode ter profunda influência não apenas no julgamento que as pessoas fazem sobre o governo, mas na vitalidade do processo democrático, que é essencial para a vida política, como, por exemplo, a liberdade de votar, de expressão, de opinião e de reunião. Ou seja, as ações policiais possibilitam o exercício da vida política democraticamente na medida em que respeitam as fronteiras em que tais atos são praticados. Nota-se que o policiamento democrático é importante componente de um governo democrático, embora, por certo, muitas outras coisas devam ocorrer para produzir a viabilidade da democracia, como, por exemplo, eleições regulares, competição nas eleições, liberdade de expressão e associação e restrições para o governo usar a força (Bayley, 2005, p. 17-18).

Como já foi dito, uma das principais características da polícia é a possibilidade de usar a força física. Num contexto democrático, as polícias não deixam de usar a força, mas o fazem no sentido de permitir o exercício da cidadania e o fortalecimento dos princípios da democracia. Disso resulta que a principal mudança de uma polícia autoritária para uma democrática é a forma como ela se relaciona com a sociedade. Com o policiamento democrático não se pretende construir outra polícia, porém mudar as ações das polícias existentes. Pretende-se, sobretudo, alterar as formas de policiamento, as quais vão muito além das polícias.

Aqui vale distinguir polícia de policiamento. “Polícia” se refere a um certo tipo de instituição social, enquanto “policiamento” implica um conjunto de processos com funções específicas (Reiner, 2004, p. 20). O policiamento, portanto, é um aspecto mais geral do controle social, cujo fim é preservar a segurança de uma ordem social particular ou da ordem social em geral, por meio de vigilância e ameaça de sanção (Reiner, 2004, p. 22).

Enquanto uma instituição de controle social, a polícia enfrenta o seguinte dilema: ela deve ser vista como uma instituição de controle social cujo principal objetivo seria o de velar pela aplicação eficiente das normas e leis da sociedade? Ou deve ela ser uma instituição submetida à hegemonia do sistema legal e comprometida com o estado de direito, mesmo que este comprometimento resulte numa redução do controle social? (Skolnick, 1975 *apud* Zaverucha, 2009, p. 37). Em resumo, segundo Skolnick (1994) esse é o paradoxo que coloca em campos opostos o que a lei prescreve e quais são os meios necessários para manter a ordem.

Desse dilema, resultam alguns questionamentos apontados por Zaverucha (2009, p. 37): Como pode a sociedade democrática prejudicar o funcionamento da polícia, institucionalmente e individualmente, no sentido de fazer prevalecer

o império da lei? Se a polícia tem como função a preservação do *status quo* e por definição representa o estado na sociedade, qual a influência de um estado ainda não democratizado sobre a polícia? Como criar uma instituição policial democrática onde não existem sólidos costumes democráticos em vigor e onde perduram abissais desigualdades socioeconômicas? De que modo a presente situação brasileira afeta a preservação dos direitos humanos?

Essas questões têm por intuito mostrar que o policiamento democrático implica mudanças na forma de controle social, a qual se fundamenta no respeito ao estado de direito, aos direitos dos cidadãos e aos princípios da democracia. Essa questão é relevante para os estados de democracia recente que buscam ou recebem modelos exportados de policiamento democráticos sem, no entanto, promover profundamente nas instituições do estado e da sociedade um ideal de democracia. Isso porque o policiamento depende de estrutura institucional, requer capital simbólico e cultural para trabalhar e estes não podem ser “*commodities*” exportadas, concedidas, compradas ou vendidas para outra nação (Manning, 2010, p. 9).

Decerto, a instituição policial tem de se adequar ao contexto de democracia, caso contrário a concepção de policiamento democrático dificilmente avança. Em outras palavras, uma estrutura institucional e cultural com valores democráticos proporciona maior possibilidade de desenvolvimento de um policiamento democrático. Disso resulta também que, embora a polícia não seja a única instituição responsável pelo policiamento, ela é a parte mais sensível na classificação desse processo; logo, se ela não age democraticamente, o ideal de um policiamento democrático está prejudicado.

A relação entre polícia e policiamento é importante, pois a prática policial é altamente dependente do sistema de justiça criminal e relaciona-se quase inextricavelmente com suas operações – o processo de prisão, a instauração do inquérito, o julgamento, a sentença, o encarceramento ou suspensão condicional da pena e o livramento condicional –, sendo óbvio, segundo esse sistema, o papel integral da polícia na citação dos suspeitos. O que é menos reconhecido é o fato de o sistema ser o principal meio possível para a polícia poder agir em situações das mais diversas (Goldstein, 2003, p. 37-38). Como se vê, a polícia é uma das organizações que compõem a rede de policiamento e de controle de social.

Como se argumenta neste trabalho, a construção de um policiamento democrático exige transformações nas mais variadas instituições de justiça criminal, por exemplo, agências policiais, Ministério Público, tribunais judiciais e sistemas penitenciários. Todavia, a polícia se destaca porque ela é a porta de entrada nos sistemas de justiça criminal. Não é a polícia que define

os crimes, mas é ela que tem a possibilidade de classificar os indivíduos como criminosos, e geralmente faz isso num campo de discricionariedade. É por tal motivo que a ideia de uma polícia democrática adquire importância, senão, em vez da discricionariedade permitida pela lei, ocorre a arbitrariedade à margem da lei; em vez da repressão ao crime, a violência policial desmedida contra segmentos sociais marginalizados; em vez da construção da ordem pública via consenso, a exclusiva imposição da lei e da ordem.

A dificuldade de se pensar numa polícia democrática³ começa no conceito. Por polícia pode-se entender: instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas (Monjardet, 2003, p. 27). Segundo Manning (2004), polícias democráticas são constituídas de diversas agências, sistematicamente coordenadas e legitimadas para aplicar a força prontamente, inclusive a força fatal, em um território legítimo para manter a ordem política (Manning, 2004, p. 2). Em suma, as polícias são organizações legítimas e articuladas burocraticamente que usam a força para manter a ordem local.

Nota-se que, sejam as polícias democráticas ou não, elas assumem as mesmas funções e podem atuar através da força. É por isso que a concepção de policiamento democrático não é algo que distingue as polícias apenas em termos de estrutura, mas em formas de relacionamento com a sociedade. Sejam as polícias formalmente militarizadas ou civis, centralizadas ou descentralizadas, isso não é algo que diz muito sobre a concepção de policiamento democrático (Beato, 1999c, p. 8).

Diante disso, o que caracteriza a polícia no contexto do policiamento democrático?

Segundo Bayley (1997), existem duas premissas essenciais para se ter uma polícia democrática: as polícias devem ser *responsiveness* e *accountability*. Basicamente a questão da *responsiveness* é a orientação das ações policiais a partir das demandas dos cidadãos, enquanto a *accountability*⁴ é a transparência das ações das polícias frente a outras instituições e sociedade.

³ Vide: “*Por uma polícia democrática*”. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/policiais>>. Acessado em: 11 nov. 2011.

⁴ Numa abordagem didática de Bolívar Lamounier, por *accountability* se entende basicamente que o trabalho dos políticos e dos agentes públicos de modo geral é balizado por obrigações jurídicas e culturais (vale dizer éticas) de transparência, probidade e respeito pelos cidadãos. Disponível: <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/blog-do-bolivar-lamounier/tag/accao-neves/>>. Acessado em: 3 mar. 2011.

Em suma, uma força policial é democrática quando responde às necessidades da coletividade prioritariamente. Tem-se que muitas polícias pelo mundo afora são o que se pode chamar “polícias de regime”, pois agem quase exclusivamente fazendo o que os governos requerem. A polícia democrática, por outro lado, orienta suas atividades primariamente pelas demandas oriundas de conflitos públicos (Bayley, 1997, p. 4). Nota-se que o objetivo de uma polícia democrática é atuar em benefício da sociedade nos momentos críticos em que a força policial se faça necessária.

A polícia democrática não é uma organização voltada exclusivamente para interesses de governos, tampouco de grupos específicos, mas para interesses coletivos e comunitários. Por conta disso, ela é organizada para ser responsiva à sociedade, enquanto a polícia não-democrática é organizada para ser responsiva aos governos ou às elites. Nesse sentido, Bayley (1997) sugere dois interessantes questionamentos para testar o grau de democratização e responsividade das forças policiais: Qual é a proporção de trabalho da polícia gerada através de demandas públicas? A população liga ou se dirige à polícia somente em situações críticas, ou ela sente a necessidade da intervenção de autoridade e assistência efetiva, sem levar em conta se as leis foram violadas? (Bayley, 1997, p. 4). A primeira questão confronta-se com o fato de as polícias gerarem seletivamente suas demandas de atuação, segundo critérios de orientações políticas ou das próprias polícias, a despeito das necessidades da sociedade. A outra questão toca no quesito da confiança na instituição policial, isto é, se a sociedade vislumbra a polícia como organização capaz de solucionar conflitos rotineiros, independente de serem crimes e transgressões.

A questão da *accountability* é crucial para considerar uma polícia como democrática. Nesse sentido, as forças policiais democráticas são *accountable* para múltiplas instituições por meio de diversos mecanismos. Polícias em países de democracia desenvolvida são vistas e supervisionadas por políticos eleitos, por agências civil, criminal e administrativa, pela mídia, e, cada vez mais, por ouvidorias independentes e instâncias civis de revisão das queixas apresentadas, ou seja, forças policiais são abertas para o monitoramento externo (Bayley, 1997, p. 5; Skolnick, 1999, p. 2). Acrescenta-se, ainda que as polícias deveriam ser *accountable* para as comunidades policiadas, para os cidadãos que pagam impostos e para o aparato legal (Skolnick, 1999, p. 4).

Ademais, *accountability* tem também de ser interna à própria polícia, sendo que isso significa a capacidade que um corpo de polícia tem para investigar os desvios de conduta de seus próprios agentes e sua capacidade para examinar e controlar o uso da força, atributo que lhe distingue das outras entidades civis. *Accountability*, então, é o princípio operativo de uma série de

mecanismos para a regularização do exercício da discricionariedade e para limitar o mau desempenho (Varenik *apud* Arias e Zúñiga, 2008, p. 18-19). Em suma, o termo *accountability* refere-se a essa adequação entre comportamento da polícia e objetivos da comunidade (Beato, 1999a, p. 19).

Em outro artigo de Bayley (2001), o autor reafirma que a polícia democrática ancora-se em quatro pontos: i) a polícia deve ditar prioritariamente suas operações para as necessidades dos cidadãos e segmentos da sociedade; ii) a polícia deve ser mais *accountable* para lei do que para o governo; iii) a polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles que são necessários para o exercício pleno das atividades políticas, que são a marca da democracia; iv) a polícia deve ser transparente em suas atividades (Bayley, 2001, p. 11-15).

Por sua vez, Stone e Ward (2000) apontam sete procedimentos para um policiamento democrático: i) orientação para princípios democráticos; ii) adesão a um código de conduta digno de validade pública; iii) proteção da vida; iv) serviço público; v) foco central em crimes contra pessoas e propriedades; vi) respeito à dignidade humana; vii) não discriminação.

Observa-se que o fato de as polícias serem *responsiveness* e *accountability* se constitui no aporte teórico básico de uma polícia democrática, ou “núcleo duro”, como denomina Beato (1999b). Principalmente sendo responsivas para baixo, ou seja, para a sociedade civil em geral. E *accountability* para múltiplas instâncias governamentais e comunidade.

A polícia responsiva busca meios de se aproximar da sociedade ofertando uma concepção de segurança pública ordenada pelas demandas da população. Isso é importante, pois num contexto de alta criminalidade é comum as polícias agirem seletivamente no enfretamento ao crime. Com isso, por exemplo, atividades contra o narcotráfico se colocam como uma das principais ações das polícias. Há, portanto, uma convenção sobre os delitos que compensam ser investigados, ao passo que muitos outros são negligenciados, a despeito de serem importantes para as comunidades onde as polícias atuam.

Nota-se que as polícias criam suas próprias demandas ou adotam medidas oriundas dos governos no quesito policiamento, as quais muitas vezes se guiam mais pelos interesses ideológicos, corporativos e políticos do que pelas necessidades da população. Por conseguinte, parcela considerável da população deixa de recorrer à polícia – seja por meio de telefones de urgência, seja se dirigindo pessoalmente a um departamento de polícia –, porque não vislumbra nela uma instituição de confiança. Tudo isso colabora para o aumento da sensação de insegurança nas grandes regiões urbanas para além da existência fática da criminalidade. Ao fim, disso resulta uma grave consequência: a

sociedade não vê na polícia uma instituição capaz de negociar a ordem pública; logo, ela perde legitimidade pública.

A polícia *accountable* é a predisposição que essa organização tem de se abrir à sociedade e a outras instituições. Isso é relevante porque a segurança pública nas sociedades democráticas é considerada um bem público, isto é, no mundo moderno a garantia da ordem interna transformou-se em problema público, de modo que sua provisão adquiriu caráter de bem coletivo (Sapori, 2007, p. 18). Em virtude disso, para melhor operacionalização do bem público segurança ou ordem interna, nas democracias avançadas, as polícias contam com estruturas de *accountable* de controle interno e externo e de controle do estado e social.

O controle interno é institucional e exercido pela própria polícia sobre seus membros, sendo os mais conhecidos os mecanismos de supervisão hierárquica e os procedimentos organizacionais nas figuras das corregedorias e ouvidorias. No controle externo, situam-se instâncias fora das instituições policiais que controlam a polícia, mas de forma intermitente, indireta ou apenas em situações específicas, como, por exemplo: o aparato do judiciário, o Ministério Público, os partidos políticos, as legislaturas, a mídia e os organismos do tipo *ombudsman* (Silva, 2008, p. 34-35).⁵

Tais elementos são importantes para uma polícia democrática, pois por lidar com o crime, que muitas vezes requer ações sigilosas, a tendência da polícia é o isolamento. O trabalho policial tende a ser considerado como algo exclusivo, o qual não deve ser objeto de especulação pública, caso contrário o enfrentamento ao crime poderia não funcionar eficazmente. Uma polícia que atue insuladamente pode apresentar resultados satisfatórios de combate ao crime, mas não é uma polícia democrática, pois para manter a ordem pode estar agindo à margem da lei, cometendo abusos aos direitos humanos e sendo conivente com os desvios de conduta de seus membros. Polícias democráticas, portanto, não são insuladas, autorreferenciadas ou afastadas da comunidade de onde deriva seu poder (Skolnick, 1999, p. 2).

Bonner (2010, p. 2), resume que um policiamento é democrático quando: a polícia atua como um serviço público, é parcimoniosa no uso força física, é pautada no respeito aos direitos humanos e tem o propósito de defender uma ampla definição de democracia. Com efeito, o policiamento democrático requer mudanças nas estruturas do estado e da sociedade, o que é parte de um processo de aprofundamento da democracia. A polícia, para ser

⁵ Neste artigo se privilegiam os aspectos formais e explícitos do controle policial, embora sejam de considerável relevância mecanismos informais e implícitos que contribuem para a fiscalização.

democrática, precisa estar imersa naquele processo. No entanto, muitos países de democracia recente têm conquistado avanços no regime político, porém não têm desenvolvido polícias democráticas. É um contrassenso que mostra que mudanças institucionais e organizacionais nas polícias são importantes, contudo não geram imediatamente transformações práticas nas ações policiais. Isso revela que, conforme Monjardet (2003), concepções corporativas, resistências às mudanças, problemas organizacionais e, principalmente, contradições intrínsecas ao próprio mandato policial, isto é, o que faz a polícia, influenciam na forma de policiamento.

Segundo Manning (2004, p. 3) a descrição de um policiamento não deve incluir apenas seus mandatos, estratégias e táticas, mas também suas práticas. Assim, o policiamento democrático e a polícia democrática são mecanismos institucionais e discursivos que devem se converter em práticas. De acordo com a literatura revisada, isso significa que os elementos que caracterizam o policiamento democrático – *responsiveness* e *accountability* – não devem constar apenas como normas, contudo serem determinantes nas ações policiais. Por tudo isso, a busca de uma polícia democrática não é só um fim em si mesmo, mas um processo que se constitui num dos grandes desafios das próprias democracias modernas.

Desilusões empíricas: um estudo das polícias civil e militar do Distrito Federal⁶

No regime democrático, as organizações policiais brasileiras tentam se enquadrar como instituições ordenadas pelos preceitos do Estado de direito democrático, todavia não é raro o cometimento de ações violentas, autoritárias e corruptas. Há, portanto, desencontros entre o que as instituições policiais brasileiras tentam transmitir nos seus discursos com o que de fato acontece. Ou seja, as polícias dizem respeitar os direitos humanos e perseguirem a lei, mas ainda realizam prisões arbitrárias, cometem torturas e execuções extrajudiciais. Decerto, isso não coaduna com o ideal de policiamento democrático. Logo, qual é a concepção de policiamento das polícias brasileiras? Para responder a essa questão se analisa especificamente as polícias civil e militar do Distrito Federal, as quais não se situam exclusivamente no campo das polícias corruptas e violentas tampouco no campo das polícias democráticas.

⁶ O conteúdo deste tópico foi parcialmente baseado em observações empíricas da atividade policial, em decorrência de o autor deste artigo ser policial na PCDF (Polícia Civil do Distrito Federal). Muitas das colocações se constituem em relatos de profissionais percebidos informalmente no âmbito das polícias Civil, Militar e, também, Federal. Acredita-se que pesquisas etnográficas nesse campo são necessárias, visto que muito do saber policial se processa de maneira informal.

Semelhante às outras unidades da federação, no Distrito Federal há uma polícia militar, com funções de prevenção e de segurança; e uma polícia civil, com funções de investigação e de auxílio à justiça. As polícias do Distrito Federal são vistas pelas outras polícias brasileiras diferentemente, pois elas são consideradas referências em quesitos salariais, capacitação dos policiais, condições de trabalho, de não serem flagrantemente corruptas e violentas. Contudo, o quesito salarial é o que mais distingue as polícias do Distrito Federal de outras polícias; visto que, enquanto em estados, como, por exemplo, Alagoas e Pernambuco, um policial militar em início de carreira recebe cerca de R\$ 900,00, no Distrito Federal o mesmo recebe aproximadamente R\$ 4.000,00. No entanto, essas distinções físicas tornam as polícias do Distrito Federal diferentes das demais polícias do Brasil? Isso faz delas polícias democráticas?

Na verdade, essas particularidades das polícias no Distrito Federal não as fazem tão diferentes de outras polícias quanto aos aspectos institucionais, organizacionais e culturais. O desenho institucional das polícias brasileiras é bastante semelhante, a despeito das diferenças materiais, de pessoal e de condições de trabalho. Isso porque a Constituição de 1988, que ficou conhecida como “cidadã” e considerada como demarcadora de uma nova era democrática, na verdade, tornou constitucional a linha mestra do aparato policial criada pelo regime autoritário (Zaverucha, 2009, p. 54).

A Lei Orgânica do Distrito Federal, que corresponde à Constituição distrital, prescreve que as polícias são organizadas da seguinte forma: a Polícia Civil (PCDF)⁷ é órgão permanente dirigido por delegado de polícia de carreira, incumbida de funções de polícia judiciária e da apuração de infrações penais, exceto as militares. Tem como princípios institucionais: unidade, indivisibilidade, autonomia funcional, legalidade, moralidade, impessoalidade, hierarquia funcional, disciplina, unidade de doutrina e de procedimentos. Essa lei aduz que a função de policial civil é de natureza técnica (Art. 119). Por sua vez, a Polícia Militar (PMDF) é órgão regular e permanente, organizado e mantido pela União, cujos princípios fundamentais estão embasados na hierarquia e disciplina (Art. 120). Ressalta-se que esse desenho dado pela Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como por outras legislações locais, é alvo de diversos questionamentos judiciais, porque muito da legislação sobre as polícias depende de legislação federal, logo alterações pretendidas no nível local não encontram respaldo constitucional.

⁷ A PCDF tem organização semelhante à da Polícia Federal. É comum ver tais polícias atuarem conjuntamente nas reivindicações salariais.

A Lei Orgânica do Distrito Federal tenta inserir algumas novidades nas organizações policiais, porém elas resultam mais da luta por interesses corporativos e classistas do que de uma tentativa de reforma das polícias. Por exemplo, a questão da “autonomia funcional” (Art. 119, § 1º), como princípio institucional da PCDF, tem por objetivo imediato questionar a fiscalização da organização por parte de outras instituições, por exemplo, o Ministério Público, do que conceder independência à organização policial. Ainda, tal expressão visa ampliar o poder da polícia judiciária, sobretudo dos cargos de delegado de polícia. Contudo, a citada autonomia funcional está suspensa pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.045-0. Tal fato pode ser verificado em diversos artigos, visto que as tentativas de mudanças colidem com impedimentos legais ou conflitam com os interesses de outras instituições.

Para compreender melhor o desenho institucional das polícias do Distrito Federal é conveniente recorrer à legislação federal que lhes dá suporte. A PMDF é regida pela Lei nº 6.450, de 1977, e a PCDF pela Lei nº 4.878, de 1965, ambas aprovadas à época do regime militar e recepcionadas pelo ordenamento jurídico pós-Constituição de 1988. Com isso, observa-se que nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o estado que o cidadão. Em linhas gerais, a estrutura do aparelho policial criado durante o regime militar foi mantida (Zaverucha, 2009, p. 51).

Por certo, esse é um enclave institucional e organizacional que impede as polícias do Distrito Federal, bem como outras polícias brasileiras, de avançarem no quesito policiamento democrático. Afinal, o que pode ser visto como policiamento democrático nas organizações policiais do Distrito Federal? As polícias do Distrito Federal são organizações policiais democráticas?

Em termos legais, há estruturas de controle que indicam a tentativa de transparência, de responsabilização e de aproximação das polícias com a sociedade. Contudo, para o controle externo e interno das polícias no Distrito Federal, pode-se dizer que muitas instituições estão presentes, mas cada qual participa de forma específica. Ora o controle tem mais cunho político, ora mais administrativo, e até mesmo um controle estritamente de “fachada” (Silva, 2008, p. 36).

As polícias civis e militares do Distrito Federal estão submetidas a procedimentos de supervisão, como, por exemplo, a fiscalização do Poder Legislativo distrital, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da mídia,

da Ordem dos Advogados do Brasil, da sociedade civil e das próprias polícias mutuamente.⁸ Ainda, observam-se órgãos de ouvidoria e corregedoria.⁹ Entretanto, como já dito nas seções anteriores, tais procedimentos exclusivamente não caracterizam uma polícia democrática.

Nota-se que as tradicionais estruturas de *accountability*, como, por exemplo, ouvidoria e corregedoria, enfrentam limitações, sobretudo imparcialidade e falta de autonomia. Na PCDF, por exemplo, a ouvidoria tem por objetivo receber, processar e encaminhar as denúncias, reclamações, elogios e sugestões, acompanhando o processo de apuração e o resultado alcançado, garantindo rápida resposta à sociedade. Ela visa cumprir, ainda, institucionalmente, importante papel de controle da qualidade do serviço policial, porquanto revela condutas ou ações ineficientes que carecem de intervenção administrativa, visando sempre o aperfeiçoamento, racionalização e melhoria dos serviços públicos. Contudo, essa ouvidoria é um órgão vinculado à corregedoria, que é o órgão de direção superior e de controle interno da atividade policial civil, diretamente subordinado à Direção-Geral da Polícia Civil.¹⁰

Na PMDF, a ouvidoria tem como objetivo atender o público interno e externo à corporação. A ouvidoria da organização visa ser canal legítimo e desburocratizado de comunicação entre os usuários dos serviços prestados pela PMDF e pela Administração Policial Militar, possibilitando que o público atendido participe com o registro de elogios, solicitações, reclamações, denúncias e sugestões. Atua como órgão confiável e acessível ao cidadão, agindo com imparcialidade, buscando sempre ser o facilitador para melhoria dos serviços prestados pela corporação. Além disso, recebe, processa e acompanha o andamento das manifestações de necessidades apresentadas pelos usuários da Ouvidoria, mantendo-os informados sobre tal situação, com celeridade e eficiência. Também fornece informações estratégicas, baseadas em análise de dados, que subsidiem o alto comando da corporação no processo de planejamento e tomada de decisões, em consonância com os anseios

⁸ Caso de controle de uma polícia sobre a outra ocorreu no incidente relatado pela corregedoria da Polícia Civil, o qual descreve casos em que policiais militares atuaram como se fossem investigadores. PM garante que a lei permite a atuação na inteligência. Vide: *Polícia Civil acusa PM de fazer investigações sem autorização*. Disponível em: <<http://participedfvtv.globo.com/Jornalismo/DFTV/0,,MUL1642720-10040,00-POLICIA+CIVIL+ACUSA+PM+DE+FAZER+INVESTIGACOES+SEM+AUTORIZACAO.html>>. Acessado em 11 nov. 2011.

⁹ A ouvidoria e corregedoria da PMDF são regidas pelas Leis Distritais nº 17.308/96 e nº 17.725/96, respectivamente. Na PCDF, elas estão elencadas no Decreto nº 30490/2009, sendo a ouvidoria criada pela Portaria nº 135, de 31/03/2000, publicada no DODF nº 68, de 07/04/2000.

¹⁰ Fonte: Decreto no. 30490/2009, Art. 10.

manifestados pela comunidade e com o interesse da segurança pública.¹¹ Ela se encontra, de modo formal, no segundo escalão de controle interno (Silva, 2008, p. 70). Nota-se que ouvidoria tem relativa autonomia na instituição policial, pois não está submetida diretamente à corregedoria. Por outro lado, a corregedoria centraliza as funções de controle interno da corporação e se situa no terceiro escalão (Silva, 2008, p. 75).

Particularmente, a Ouvidoria da PMDF fez 57.384 atendimentos no ano de 2007, dos quais apenas 2.098 resultaram em processos, o que significa que menos de 4% das demandas tratavam de assuntos mais delicados para a gestão policial. Nesse contexto, a informação é de que a maioria dos atendimentos, contrária de certa forma às intenções institucionais de controle de condutas abusivas, diz respeito à requisição de maior policiamento, reclamação na demora do atendimento, consulta sobre como acionar a PMDF em casos específicos, entre outros que poderiam ser classificados de menor gravidade (Silva, 2008, p. 72). Além do mais, dados da própria Corregedoria da PMDF indicam que em média 750 denúncias por ano são apresentadas contra a má conduta de policiais militares. No entanto, as punições não acompanham o ritmo das denúncias, tanto que, entre os anos de 2008 e 2009, apenas 80 policiais acabaram sendo expulsos.¹²

Observa-se que as estruturas de controle, como, por exemplo, as ouvidorias e corregedorias, quase não são conhecidas pela população e tampouco existem campanhas de divulgação dessas instituições. No caso da PMDF, destaca-se positivamente o fato de ela contar com cinco postos físicos em locais de grande circulação pública. Mas, de forma geral, tais estruturas têm suas funções limitadas e mais voltadas para satisfazer demandas da própria organização do que para prestar um serviço de informação à sociedade. Ademais, pesa o quesito de que os cidadãos, sobretudo os mais vitimados por eventuais ações violentas das polícias, desconfiam da lisura dos processos de investigação, isso mesmo no âmbito das polícias do Distrito Federal, onde os casos de corrupção policial não são tão noticiados.

Outro problema é que as ouvidorias e corregedorias policiais do Distrito Federal enfrentam, muitas vezes, a falta de legitimidade junto aos próprios integrantes das organizações policiais. Diante disso, especialmente no caso da ouvidoria da PMDF, foi citado por pesquisa interna que 70% dos policiais militares desconhecem as atividades ali exercidas (Silva, 2008, p. 73). Na verdade, as corregedorias são vistas com desconfiança pelos policiais, pois

¹¹ Disponível em: <<http://www.pmdf.df.gov.br/ouvidoria>>. Acessado em: 10 nov. 11.

¹² Vide reportagem “A cada dois dias um PM investigado”. *Correio Braziliense*, de 12/03/11.

compete a elas a função de correição, apuração de transgressões disciplinares e crimes cometidos por policiais.

A corregedoria da PMDF procura ser imparcial nas suas apurações, para tanto se localiza distante dos quartéis e tem a proposta de oferecer um local mais “neutro”, onde nem mesmo o uniforme possa simbolizar e localizar assimetrias de conteúdo (Silva, 2008, p. 75). Na PCDF, a crítica mais comum ao trabalho da corregedoria é a questão da parcialidade, visto que o comando dela é prerrogativa de delegados, que ora agem benevolmente para com outros delegados, ora agem legalmente com outros cargos policiais, por exemplo, agentes e escrivães. De forma geral, nas corregedorias de polícias do Distrito Federal, há assimetria em virtude da graduação, qualificação e cargo. Enfim, elas agem de maneira técnica, seguindo um rito processualístico, que muitas vezes é repressivo e imparcial, a depender da pessoa ou do caso a ser investigado.

No Distrito Federal, essa desconfiança dos policiais sobre o trabalho das corregedorias não decorre necessariamente do medo de punição, haja vista que os casos de corrupção policial não são frequentes. O problema reside na própria forma de organização das polícias civis e militares. Em cada organização, há vários tipos de polícias, sendo maior a cisão entre os postos de comando e de execução. Nota-se que a comunicação deles é truncada e se opera, maiormente, pelo canal da hierarquia e disciplina, seja na polícia militar ou civil.

Nesse quesito, tanto na polícia militar quanto na civil, o arranjo militarista de comando está presente. O objetivo do militarismo aqui não é formalmente ser uma organização castrense, mas reafirmar a concepção de hierarquia e disciplina presentes nos princípios da PMDF e da PCDF. Essa forma de comando evita questionamentos da massa policial, bem como facilita o trabalho de comando, que sempre pode recorrer aos estatutos e regimentos internos para se validar. Esse ponto é complexo, pois na PCDF, desde 1998, e, na PMDF, desde 2009, todos os cargos passaram a exigir nível de escolaridade superior, o que vem gerando conflitos nas formas de comando e de ocupação das chefias. Para tanto, se já não é necessariamente a escolaridade que diferencia chefias e subordinados, os pressupostos da hierarquia e da disciplina são cada vez mais rígidos e usuais.

Na verdade, a forma de organização das polícias no Distrito Federal, bem como noutras unidades federativas, é autoritária. No âmbito da PMDF, o fosso entre os oficiais e os soldados é enorme, tanto que, por exemplo, os oficiais ainda contam com a prerrogativa de realizarem prisões administrativas quando julgarem necessário. O mesmo pode ser visto na PCDF, quanto à distância entre os cargos de delegados e de auxiliares da autoridade policial

(agentes, escrivães, papiloscopistas – EPA). Não há o reconhecimento técnico das carreiras policiais de execução na estrutura da organização, logo é comum policiais terem de se submeter aos desatinos de autoridade dos superiores.¹³

As carreiras de comando das polícias, de oficiais da PMDF e de delegados da PCDF, são descoladas das estruturas policiais, ou seja, elas formam um quadro à parte. Com efeito, não se pode ascender meritocraticamente de uma para outra, a não ser mudando de cargo por meio de outro concurso público. Nessas polícias, não há uma carreira policial, mas diversas portas de entrada divididas em inúmeros cargos que geram interesses profissionais específicos, independente das necessidades da organização. Para manter essas organizações complexas só mantendo os vieses militaristas da rígida hierarquia e disciplina.

Observa-se que a organização das polícias do Distrito Federal não favorece uma democratização interna. Como cogitar uma democracia para fora? Como construir uma polícia democrática, se sua própria estrutura organizacional é antidemocrática? Essas questões servem para refletir sobre temas polêmicos, como a unificação e desmilitarização das polícias. A despeito de as polícias militares e civis serem diferentes em funções, elas são esteticamente militarizadas no âmbito interno. Na verdade, essa militarização hoje não quer dizer outra coisa senão escassa democratização interna às organizações. Aliás, não é o fato de ser aparentemente militar o que incomoda os policiais, mas a maneira como o militarismo se mostra autoritário (Soares; Silva Ramos, 2009, p. 16).

As polícias do Distrito Federal não podem ser qualificadas como polícias democráticas, pois elas não se afastam do arranjo institucional das demais organizações policiais brasileiras. Na questão da *accountability* existem algumas tentativas de reformas, como, por exemplo, o estabelecimento de ouvidorias e corregedorias, a divulgação de informações nas páginas virtuais das instituições, a comunicação com a imprensa. No entanto, não há tradição de divulgar dados sobre a criminalidade, sobre a atuação das polícias, o que ocorre são opiniões esporádicas e com interesses políticos dos secretários de segurança pública, dos chefes da PCDF ou comandantes da PMDF.

A *responsiveness*, isto é, o quanto do trabalho da polícia decorre das demandas públicas, não é fácil de ser mensurada, pois novamente há escassas divulgações do trabalho das polícias. Não se sabe quanto do serviço policial provém de ferramentas, como, por exemplo, o Disque-Denúncia, que é um serviço destinado a mobilizar a sociedade na luta contra o crime e a violência

¹³ Situação típica desse descalabro é a obrigação que certos oficiais impõem aos soldados de prestarem “continência”, mesmo em situações fora de serviço. Outra é a de delegados utilizarem policiais como motoristas para funções também fora de serviço.

no Distrito Federal e entorno.¹⁴ Mesmo assim, o que prevalece na prática, por parte das polícias do Distrito Federal, são as ações de repressão ao narcotráfico, sobretudo o combate ao tipo de droga chamada “crack”. Mas até que ponto isso é a principal demanda pública, depende de que parte da população está se tratando.

Ademais, as polícias do Distrito Federal também estão sujeitas às práticas violentas de atuação, de se relacionar com a sociedade, de precário atendimento ao público em geral, o que colide com uma concepção de polícia democrática e cidadã. Isso ainda porque a cultura de que o policial se reafirma pela força e autoridade faz parte das organizações militares e civis. A violência policial é uma estratégia de afirmação de uma categoria profissional pouco reconhecida e que visualiza nas bravuras/bravatas de atos de violência, transformados em espetáculos, o fio da meada para a valorização social. Afirmação essa que é válida também para as representações que setores da sociedade fazem do policial (Porto, 2010, p. 266).

Em virtude dos arranjos institucionais externos e das complexidades internas, as polícias do Distrito Federal caminham juntamente com as demais polícias timidamente no quesito policiamento democrático. Enfim, a análise das polícias do Distrito Federal é oportuna porque mostra que, a despeito de avanços em termos de pessoal, de remuneração, de qualificação e baixos níveis de corrupção, elas não se descolaram do espectro antidemocrático das demais polícias brasileiras.

Conclusão

Em termos teóricos, o policiamento democrático visa modificar a forma como as polícias se relacionam com a sociedade. O problema é quando esse arquétipo de policiamento confronta-se com realidades policiais formadas numa tradição autoritária. Transitar de polícias de governos para polícias cidadãs não é algo alcançado facilmente por transformações nos aparatos legais e, nem mesmo, nas mudanças de regime político. Por isso, no caso do Brasil, as transições do regime político e ordenamento jurídico não representaram imediatas alterações institucionais, organizacionais e culturais nas corporações policiais. Tampouco a previsão de uma segurança pública com a participação do cidadão – a qual consta do Art. 144, da Constituição de 1988 – proporcionou a construção de polícias democráticas, mesmo depois de transcorridas mais de duas décadas de experiência democrática.

¹⁴ Vide: Disque-Denúncia. Disponível em: <http://www.ssp.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4617>. Acessado em: 11 nov. 2011.

A questão policial é preocupante, porque o estudo das polícias civil e militar do Distrito Federal indicou que – mesmo em corporações não atingidas por excessivos casos de corrupção e de violência, falta de profissionalização e de recursos físicos –, a estrutura institucional e organizacional dessas polícias segue padrões antidemocráticos. Elas são, ainda, regidas por leis elaboradas à época do regime militar; as quais, de um lado, fomentam organizações internamente autoritárias; e, de outro, polícias ensimesmadas e afastadas da comunidade. Nessas circunstâncias, uma polícia democrática não encontra suporte no contexto legal, nem no cotidiano das organizações policiais.

Apesar dos enclaves organizacionais, institucionais e culturais envolvidos nas polícias analisadas, algumas ações poderiam ser realizadas. Num curto prazo e em nível organizacional, realizar mudanças nas estruturas policiais com o fito de democratizá-las internamente. Para tanto, seria necessário mitigar as visões militaristas e centralizadas de comando, as quais se sustentam na inflexibilidade da hierarquia. Isso implica reformar as estruturas de cargos e postos das polícias, as quais fomentam, numa mesma organização policial, papéis e interesses antagônicos. Tais mudanças estão inseridas num processo de responsabilização e valorização de todos os policiais, não só de elites policiais (delegados e oficiais). Outra ação significativa seria conceder autonomia e segurança às ouvidorias e às corregedorias no intuito de que elas promovam *accountability* e adquiram respaldo junto à sociedade civil e, inclusive, junto aos próprios policiais.

Num longo prazo, e em níveis institucional e cultural, mais dois empecilhos respectivamente precisariam ser superados. Primeiro, revisar a norma constitucional que estabelece a competência da União para legislar sobre as organizações policiais.¹⁵ Por causa dessa norma, mesmo algumas reformas locais dependem de custosas mudanças constitucionais ou de leis federais. Decerto, é difícil mobilizar os estados em torno do tema reformas nas polícias, mas uma repactuação federativa nesse sentido deveria constar na agenda política. Segundo, descolar o tema reformas nas polícias do problema de enfrentamento da violência criminosa, porque numa sociedade tomada pela insegurança a tendência é apostar numa polícia dura e violenta.¹⁶ O controle eficaz do crime e a construção de um policiamento democrático não são ações excludentes, todavia é preciso esclarecer que, na busca de polícias democráticas, não se pretende primeiramente a contenção da criminalidade,

¹⁵ Vide *Constituição de 1988*, Arts. 21, 22, 23, 24, que tratam das competências da União.

¹⁶ Sobre o tema, destaca-se que o medo de ser assassinado se constitui numa preocupação para mais de 78% da população brasileira em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf>. Acessado em: 11 nov. 2011.

mas alterações nas formas de relacionamento entre polícia e sociedade (Rocha, 2013, p. 97).

As reformas nas instituições não são fáceis. Nas polícias, são mais complexas ainda. Ora, mudanças nas polícias envolvem diferentes facetas de organização e prática, logo alguns esquemas e classificações podem se mostrar limitados, superficiais, arbitrários e problemáticos (Bayley, 1997, p. 4). Tudo isso é complexo, porque envolve interesses profissionais profundamente enraizados, entretanto é neste ambiente, onde idealismo, vocação e frustração se combinam, às vezes de maneiras surpreendentes e contraditórias, que os debates sobre mudanças e reformas encontram um contexto de resistências e, ao mesmo tempo, de enorme potencial criativo em relação ao futuro (Soares; Silva Ramos, 2009, p. 85).

Em suma, no Brasil, o exemplo das polícias do Distrito Federal demonstrou que o policiamento democrático não é realidade, mas um desafio intercalado ao processo de democratização, à ampliação da cidadania, à valorização dos direitos humanos e às reformas nas polícias.

Referências

- ARIAS, Patricia; ZÚÑIGA, Liza. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en America Latina*. Santiago, Chile: Flacso, 2008.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. *Accountability, legitimidade e controle nas organizações policiais brasileiras: uma reflexão sócio-histórica*. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/files/accountabilitylegitimidadecontrole.pdf>>. Acessado em: 11 nov. 2011.
- BAYLEY, David H. The police and political change in comparative perspective. *Law & Society Review*, v. 6, n. 1, p. 91-112, Aug.1971.
- _____. *Padrões de policiamento*. Tradução Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Ed. Edusp, 2006.
- _____. The contemporary practices of policing: a comparative view. In: *Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series A Role for Democratic Policing*. National Institute of Justice, Washington, D.C., October 6, 1997.
- _____. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it?* Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Issues in International Crime. 2001. <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>>.
- _____. *Changing the guard*. Developing democratic police abroad. New York/Oxford: Oxford University Press, 2005.
- BEATO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 1999a. p. 13-26.

BEATO, Cláudio C. *Ação e estratégias das organizações policiais*. Crisp – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança, Artigos, UFMG, Belo Horizonte, 1999b. [S.d.]. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. *Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability*. Crisp – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança, Artigos, UFMG, Belo Horizonte, 1999c. [S.d.]. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/polpub.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

BONNER, Michelle D. *The politics of police image in Chile*. Draft prepared for the 2010 meeting of the Canadian Political Science Association. Montreal, Quebec, June 1-June 3, 2010.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34/Edusp. 2000.

CUBAS, Viviane de Oliveira. ‘Accountability’ e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, abr.-jun. 2010.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp, 2003.

LEI Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: <www.cl.df.gov.br/Legislacao/buscarTextoEspecifico-LODF.action>. Acessado em: 11 nov. 2011.

MANNING, Peter. *Democratic policing in changing world*. California: Paradigm Publisher, 2010.

_____. *Some observations concerning a theory of democratic policing*. Draft prepared for Conference on Police Violence, Bochom, Germany, April 2004.

Manual de controle externo da atividade policial. Coordenado por Alice Almeida Freira. Goiânia: Ministério Público, 2009.

MESQUITA NETTO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Continuidade autoritária e construção da democracia*. São Paulo: USP, 1999.

_____. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: *As raízes da violência no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social, Revista de Sociologia*, São Paulo, v. 9, p. 42-52, maio 1997.

PORTO, Maria Stela Grossi. *Sociologia da violência: do conceito às representações sociais*. São Paulo: Francis, 2010.

PRASAD, Devika. Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na Commonwealth do Pacífico. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos* [online], v. 3, n. 5, p. 110-135, 2006.

REINER, Robert. *A política da polícia*. Tradução Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Ed. Edusp, 2004.

ROCHA, Alexandre Pereira. Polícia, violência e cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 84-100, fev.-mar. 2013.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SILVA, Cristyane Carvalho. *Relacionamento entre os controles externos e internos da polícia militar do Distrito Federal: motivações e perspectivas*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SKOLNICK, Jerome H. *Justice without a trial – law enforcement in democratic society*. Nova York: MacMillian, 1994.

_____. On democratic policing. Ideias in American policing. *Police Foundation*, 1999. Disponível em: <<http://www.policefoundation.org/pdf/62.pdf>>. Acessado em: 10 out. 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo; RAMOS, Sílvia; ROLIM, Marcos. *O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

STONE, Christopher; WARD, Heather H. Democratic policing: a framework of action. *Policing & Society*, v. 10, n. 1, 2000.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *Tempo Social – Revista de Sociologia*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 155-167, maio 1997.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 224-235, jun.-dez. 2008.

_____. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: Editora da UFPE, 2009.

Data de recebimento: 29/11/2011.

Data de aprovação: 30/03/2013.

Autor correspondente:

Alexandre Pereira da Rocha

Qelc 4, Bloco B12, ap. 105 – Guarã I

71100-177 Brasília, DF