

Panorama sobre o controle das ações policiais no Brasil

*João Gaspar Rodrigues**

Sumário: 1 Introdução. 2 O controle do poder em qualquer de suas manifestações. 3 Mecanismos de controle das polícias. 4 A eficiência do controle externo pelo Ministério Público. 5 Conclusão. Referências.

Resumo: O Brasil apresenta quatro mecanismos de controle ou supervisão das polícias: tribunais militares, corregedorias, ouvidorias e Ministério Público. O sistema constitui uma cadeia em que as relações inter-institucionais são conflitantes e descoordenadas, contribuindo para um fracasso geral de responsabilização das polícias. Neste contexto, o Ministério Público tem as mais amplas atribuições, em teoria, de controle e monitoramento da polícia. Porém não se exercem completamente estes poderes por causa de conflitos institucionais e falta de regulamentação desta área de atuação.

Palavras-chave: Polícia. Ministério Público. Controle externo.

1 Introdução

Muitas das conquistas inscritas na Constituição de 1988 se deram como reação ao então passado autoritário recente e também como uma forma de prevenir abusos futuros. Entre as memórias sensíveis e dolorosas da sociedade brasileira estavam os abusos cometidos pelo braço armado do Estado (ou “forças

* Promotor de Justiça. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ.

da opressão”, “milícias da ditadura”, para lembrar apodos recentes): as polícias. E de olho nesse passado autoritário, violento, abusivo e truculento, os constituintes, numa tentativa de criarem múltiplos mecanismos de fortalecimento da democracia¹, atribuíram ao Ministério Público o controle externo das ações policiais *police oversight*.

O Estado é a única associação (*communitas communitatum*) a desfrutar o direito de usar diretamente a vis coactiva, a coação física ou violência, ou finalmente, autorizar a sua utilização. E a atividade policial é o espectro mais visível do poder superior do Estado, podendo, facilmente, incorrer em violações aos direitos fundamentais dos indivíduos. Esses abusos de poder constituem desordem tão frequente e séria que a proteção contra eles é, em toda sociedade, problema da maior importância.

As instituições livres e embebidas nas melhores inspirações republicanas, dentre as quais se destaca o Ministério Público por sua estrutura jurídica, têm o desafio de reduzir ao mínimo ou neutralizar os abusos que nascem das desigualdades no poder, principalmente da relação tremendamente desigual e assimétrica travada entre o indivíduo e o Estado-polícia². A relação Estado/indivíduo e Estado/sociedade ou o equilíbrio adequado (*o juste milieu*) entre o princípio da autoridade e a liberdade é um dos problemas mais agudos da democracia moderna e do sistema constitucional de preservação dos direitos

¹ Óbvio que essa atribuição não se insere num propalado e insustentável projeto de engrandecimento ou fortalecimento do Ministério Público. Isso seria corporativismo que em nada auxiliaria o sistema jurídico e político brasileiro. O intuito foi preservar os direitos fundamentais do cidadão e robustecer, com isso, a democracia. Os aspectos corporativos sempre existirão, mas não podem encobrir a razão de fundo.

² “Ya por capacidad innata, ya por un resultado de instituciones injustas, los hombres son desiguales en poder. En ausencia de control, sólo serían libres los que tienen un amplio poder” (GINSBERG, 1961, p. 151). Esses dois grandes princípios – autoridade e liberdade – coexistem e se combatem naturalmente no seio das sociedades humanas.

fundamentais sob o pano de fundo do pensamento moderno relativo à dignidade humana e à própria ideia de civilização.

2 O controle do poder em qualquer de suas manifestações

No Brasil, pela tradição autoritária e arbitrária do Estado, o sentido da injustiça e do abuso assume um impulso historicamente mais potente que qualquer concepção positiva de justiça³. Nossas polícias foram estruturadas como braços armados de grupos oligárquicos ao longo do tempo⁴. Essa é a herança ou o estigma que acompanha o aparelho policial do Brasil, ainda não permeado totalmente pelos princípios da teoria e do pensamento democrático moderno. E essa “herança” exige uma reestruturação de “raiz e ramo” do aparelho policial brasileiro (talvez um primeiro passo seja a unificação das polícias, matéria controversa prevista na PEC 102/2011 em tramitação no Congresso Nacional).

A impunidade dos agentes do Estado que cometeram graves violações de direitos humanos durante o regime militar foi consagrada na lei de anistia. Muitos infratores permaneceram nas polícias, forças armadas ou outros órgãos públicos. Essas instituições nunca passaram por uma reestruturação

³ Em brilhante ensaio diz o prof. Dativ Spitz (1957, p. 225): “Every community, even one that is democratic in form, dwells always in the shadow of injustice; for men who are free are still men, and if they do not act always as beasts it is still true that they do not act always as gods”. Tradução livre: “Cada comunidade, mesmo aquela que é democrática na forma, habita sempre na sombra de injustiça, pois os homens que são livres ainda são homens, e se eles não agem sempre como animais ainda é verdade que eles não agem sempre como deuses”.

⁴ Durante os dois períodos autoritários no Brasil (Era Vargas e Ditadura Militar), o policiamento foi centralizado, predominando noções de segurança nacional e excepcionalismo, com exclusão de toda noção de responsabilidade. Nos períodos democráticos, o policiamento foi descentralizado e fragmentado, tornando-se, muitas vezes, comprometido com os interesses criminosos de elites políticas e econômicas locais (MACAULAY, 2005, p. 23).

ou processo de “higienização institucional”, no período de transição. Isso deixou o Brasil com um pesado passivo de uma cultura institucional de impunidade na polícia. E é essa cultura que responde, em parte, pela resistência policial em se submeter a qualquer tipo de controle externo, expondo suas ações ao escrutínio público.

Todo poder é perigoso por sua própria natureza, pois seu titular está sempre propenso a dele fazer abuso. E o fato de o Estado deter o monopólio da coerção física tende a converter seus agentes em promotores de seus próprios interesses, abusando, fatalmente, de suas atribuições (DUVERGER, 1975, p. 62; FRIEDRICH, 1970, p. 30; DAHL, 1998, p. 98; CATLIN, 1964, p. 97). No século XIX, Lorde Acton, um católico liberal de grande estatura intelectual, escreveu numa carta de 1887 ao bispo de Londres Mandell Creighton a frase famosa: “Todo o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente”. Esta proposição deixa claro que o abuso do poder é algo a se levar em conta sempre que se atribua poder a algum ser humano sem a presença de eficientes mecanismos de controle (interno e externo).

O poder, essencialmente, constitui um seriíssimo risco para quem o exerce (LASKI, 1932, p. 31); e quaisquer que sejam as razões que se aduzam no sentido de sua extensão, existem, também, outras razões convincentes que exigem a criação de uma defesa e de um controle, como contenção e correção de seus abusos. O poder incontrolado e incondicional tem resultado sempre, em suas últimas consequências pelo menos, verdadeiramente funesto para todos aqueles sobre os quais se exerce.

A exigência de um controle do poder (em quaisquer de suas manifestações práticas ou fenomenológicas) como condição de liberdade é tema recorrente na história do pensamento político e pedra de toque da ciência política

moderna. A teoria da delimitação e controle do poder em nome dos direitos universais da pessoa inspirou as maiores construções doutrinárias da tradição liberal, do jusnaturalismo de John Locke (1632-1704) ao utilitarismo de Bentham (1748-1832), James Mill (1773-1836), Benjamim Constant (1767-1830) e John Stuart Mill (1806-1873). Sempre atentos à necessidade de criar mecanismos eficientes dentro do universo jurídico que contivessem o uso indevido do poder, impedindo abusos. Pois, como diz Dromi (1976, p. 13),

la autoridad sin limites es muerte de la libertad. La libertad sin limites es muerte de la autoridad y de la propia libertad. Allí surge precisamente la función del derecho para fijar con razonabilidad y prudencia las riberas de ese rio eterno llamado poder.

A chamada crise do Direito tem gerado, nos últimos anos, formas neoabsolutistas de poder público, carentes de limites inibitórios e controles, que só podem encontrar um razoável equacionamento dentro do próprio Direito, que passa a ser enfocado como limite da atuação humana e, ao mesmo tempo, garantia. A divisão do poder e seus controles constituem a base do governo civilizado. É o que se entende, numa perspectiva ampla, como constitucionalismo.

O homem é um ser imperfeito. Em sua luta diária para abolir o mal e alcançar o bem, ao lado de cada boa inclinação acompanha uma má que segue de perto a primeira e lhe disputa o passo: o desejo de justiça junto com o de vingança; o espírito de liberdade e o espírito de tirania; a vontade de elevar-se e a tendência a rebaixar o que é superior. Analisada a natureza humana profundamente, por toda parte se encontrará a mesma mistura, o mesmo perigo, a guerra incessante entre as boas e as más inclinações, a razão e o capricho, o dever e a paixão, o bem e o mal.

Para todos esses instintos paralelos e contrários, para

todos indistintamente, tanto para os maus como para os bons, a palavra poder tem perspectivas e promessas infinitas (GUIZOT, 1981, p. 94). Fala a todas as paixões do coração humano, às mais morais e às mais imorais, às mais generosas e às mais desonestas, às mais doces e às mais duras, às mais construtivas e às mais destrutivas.

Mesmo num Estado democrático, o exercício do poder é extremamente expansivo (SIMON, 1955, p. 134) e com pouco senso de responsabilidade histórica, pois tende a exercer uma tutela sobre a sociedade e o indivíduo só comparável ao Estado totalitário. Até mesmo o antigo Estado absoluto, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 130), respeitava instintivamente a sociedade. Busca-se fortalecer o Estado democrático à custa da sociedade e do indivíduo, e para isso, a estratégia é interferir (e restringir) em suas esferas próprias e autônomas. É a criatura nutrindo-se dos criadores.

Também há uma firme crença de que o Estado democrático ao corresponder ao desejo da maioria deve conceder remédio a todas as misérias humanas, de qualquer espécie que seja. E nestas circunstâncias de aliviar todas as dores, não ocorre a ninguém em pensar se existem outros meios ou recursos para evitar algumas delas ou se aquelas tratadas em cada caso concreto, efetivamente receberam o melhor tratamento (um tratamento compatível com a situação dada). E é claro que a intervenção do Estado a cada desvirtuamento ou miséria da sociedade ou do indivíduo gera uma espécie de círculo vicioso: à medida que aumenta a intervenção governamental, mais se fortalece o pensamento de sua necessidade e com mais insistência pede-se a sua extensão. Instala-se uma espécie de “estatalatria” a refletir dois sentimentos ou estados atitudinais: medo diante da poderosa máquina estatal e seus agentes arrogantes; e dependência das soluções oficiais.

Para Ortega y Gasset (1987, p. 131), o Estado de

nosso tempo é uma máquina formidável, que funciona prodigiosamente, de uma maravilhosa eficiência pela qualidade e precisão de seus meios. Colocada no meio da sociedade, basta tocar numa mola para que suas enormes alavancas se ponham em ação e operem fulminantemente sobre qualquer parte do corpo social.

Posto diante do Estado, continua o filósofo espanhol, o homem-massa (usufrutuário privilegiado e passivo da democracia e da civilização) tende a ver no Estado uma coisa sua, uma espécie de faz-tudo, e diante de qualquer dificuldade, conflito ou problema na vida pública de um país, passa a exigir que o Estado o assuma imediatamente, que se encarregue diretamente de resolvê-lo com seus meios gigantescos e incomparáveis.

Este é o maior perigo que hoje ameaça a civilização: a estatização da vida, o intervencionismo do Estado, a absorção de toda espontaneidade social pelo Estado; isto é, a anulação da espontaneidade histórica, que definitivamente sustenta, nutre e impulsiona os destinos humanos. Quando a massa se sente insatisfeita, ou simplesmente tem algum forte desejo, é para ela uma grande tentação essa possibilidade permanente e segura de conseguir tudo – sem esforço, luta, dúvida ou risco –, sem precisar fazer nada além de apertar a mola e ligar a portentosa máquina.

Todavia, essa “portentosa máquina”, numa democracia, não detém poderes ilimitados e absolutamente livres de controle ou insindicáveis⁵. O arbitrário está reduzido ao mínimo compatível com as imposições práticas. O poder exercido num ambiente democrático carrega uma necessidade

⁵ O Estado, alfa e ômega de si mesmo, existente por si próprio e a si próprio suficiente, superior a todos os valores humanos, é fenômeno incompatível e inaceitável em ambiente democrático.

constante de autojustificação⁶ e se apoia na consciência jurídica institucional, não sendo, absolutamente, um *fiat* arbitrário. O exercício do poder, em qualquer espaço que se manifeste, precisa vir acompanhado de um sentido teleológico, de modo a recomendá-lo à aceitação dos homens. Não se prende uma pessoa pela prisão em si; um indivíduo não é revistado por um policial para satisfazer um desejo doentio do agente do Estado. Em qualquer situação, o exercício do poder estatal precisa ter um fundo substancial (ou teleológico) que o justifique; esse fundo não é simplesmente a vontade do indivíduo (agente estatal), conduto pelo qual o Estado (entidade abstrata) se faz concreto. Daí porque, como ensinam Prélot (1974, p. 80) e G. Lumia (2003, p. 34), o fenômeno político mais importante não é o poder, mas a obediência; é por isso que as democracias contam, sobretudo, com o consenso dos cidadãos, enquanto as ditaduras se fiam amplamente na força dos aparatos repressivos.

3 Mecanismos de controle das polícias

O Brasil apresenta quatro mecanismos de controle ou supervisão das polícias: tribunais militares, corregedorias, ouvidorias e Ministério Público (MACAULAY, 2005). O sistema constitui uma cadeia em que as relações interinstitucionais são conflitantes e descoordenadas, contribuindo para um fracasso geral de responsabilização das polícias. As corregedorias filtram casos de má conduta policial antes que eles atinjam os elementos mais independentes do sistema. O envolvimento do

⁶ No ambiente político brasileiro, essa necessidade de autojustificação é potencializada pela crise de credibilidade das nossas frágeis instituições. Há uma desconfiança generalizada da população em relação ao serviço público (seja ele qual for) e à classe política. E desta desconfiança, como ressalta Sabella (1991, p. 13), “quase ninguém escapa. Nem o Governo, nem os políticos, nem o Judiciário. O ceticismo do povo se traduz em frases sarcásticas e zombeteiras a respeito dos parlamentares, dos governantes, dos agentes públicos”.

Ministério Público com o processo criminal (sendo o “dono da ação penal pública”) leva-o a uma relação conflituosa com as polícias, o que dificulta a supervisão imparcial. As ouvidorias são independentes, mas falta o poder de fazer melhorias em processos de avaliação interna e há muito pouca supervisão não governamental da polícia.

Fiona Macaulay (2005) desenvolve criteriosa crítica sobre esses quatro mecanismos de controle. A justiça militar representa um enclave de impunidade que protege a polícia militar das disciplinas civis. Os tribunais militares são fechados ao escrutínio público e a cultura militar enfatiza a responsabilidade dos militares para com a própria instituição, não em relação à população em geral. Por isso, os níveis de transparência, fiscalização e responsabilidade são baixos.

As corregedorias da polícia funcionam como um filtro para antecipar e prevenir investigações mais completas de abusos policiais. Elas operam de uma maneira atomizada e defensiva, e colaboram pouco com outras entidades investigadoras. Os níveis de transparência, fiscalização e responsabilidade são baixos. A ação disciplinar só se faz efetiva quando há esmagadoras evidências combinadas com insistente cobertura da mídia. Os oficiais superiores são, geralmente, isentos de investigação ou punição, apesar do fato de serem sobrerrepresentados no universo das reclamações.

As ouvidorias de polícia são órgãos civis, mas não completamente autônomos, que recebem denúncias sobre abusos policiais, monitoram os inquéritos internos e sindicâncias disciplinares conduzidos pelas corregedorias. Também iniciaram um processo de análise dos defeitos operacionais e estruturais do atual modelo de policiamento no Brasil. O sucesso das ouvidorias depende, em grande medida, dos recursos institucionais, da autonomia e do apoio político que recebem. O grau de transparência é alto, o de fiscalização é médio e o de responsabilidade é baixo.

O Ministério Público tem as mais amplas atribuições, em teoria, de controle e monitoramento da polícia. Porém não se exercem completamente estes poderes por causa de conflitos institucionais e falta de regulamentação desta área de atuação. Mesmo assim, para a autora referida, os níveis de fiscalização e responsabilidade são altos, embora a transparência seja tida como média.

4 A eficiência do controle externo pelo Ministério Público

A eficácia na contenção dos abusos e das ilegalidades cometidas pelas polícias é proporcional à existência de mecanismos de controle e à intensidade de sua vigilância. Impõe-se, naturalmente, às instituições democráticas controladoras, o dever de dar novas possibilidades de desenvolvimento às liberdades individuais e evitar qualquer perigo que as ameacem. Num Estado de Direito Democrático toda energia coletiva se concentra no esforço de subordinar a lei, a moral e todas as instituições sociais às necessidades de harmonia social. Há por trás do Estado muitos inimigos da liberdade e é mediante o próprio Estado (através de órgãos públicos de controle, bem entendido) que os combatemos. Restringir a ambição desordenada que dá ensejo ao abuso e coibir o princípio da força como regulador das relações humanas são alguns dos objetivos de qualquer função controladora.

O cenário, todavia, é sombrio. Passados mais de 25 anos da promulgação da Constituição Federal, o controle externo da atividade policial ainda permanece numa zona cinzenta das atribuições ministeriais, cercado de dúvidas e incertezas, quase relegado ao reino dos mitos desacreditados ou das vagas abstrações. Dificuldades na identificação e na definição clara das providências que podem e devem ser adotadas para implementar, de forma eficiente, a atribuição em plano nacional,

ainda persistem. Falta um roteiro ou esquema de ação hábil a nortear os agentes ministeriais e isso faz com que a instituição, em seus vários órgãos de execução, adote a censurável e obsoleta estratégia de “tentativas e erros” na operacionalização da matéria. Cada agente molda sua promotoria de acordo com suas ideias, preconceitos, idiosincrasias⁷, sob uma forma experimental, arbitrária e, muitas vezes, excêntrica, refletindo um caráter personalístico e voluntarista pouco compatível com a postura institucional impressa na estrutura, atividades e ações do Ministério Público.

O art. 129, inc. VII, da Constituição Federal, que atribuiu ao MP o controle externo da atividade policial, remete à lei a tarefa de regulamentar a atribuição. É norma de eficácia limitada ou reduzida, não produzindo, por si mesma, todos os seus direitos essenciais. Até os dias de hoje, só há um artigo de lei (com cinco incisos!) de hierarquia federal, o art. 9o. da Lei Complementar n. 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que concede um breve aceno ao tema e traça pálido esboço da função. Essa penúria normativa é muito bem ressaltada pelo Conselho Superior da Polícia Federal, através da Resolução n. 1/2010-CSP/DPF, de 26.03.2010: “O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público está adstrito às hipóteses previstas no art. 9o. da Lei Complementar n. 75, de 1993...”. O objetivo da referida resolução políciaca é “evitar abusos ou excessos no exercício das atividades funcionais entre autoridades policiais e membros do Ministério Público”. Ou seja, em bom português, é o controle sobre o controle, o fiscalizado traçando os limites da atividade do fiscal, sintetizando em resolução ilegal (já

⁷ Fiona Macaulay (2005, p. 20) atribui esse problema à estrutura do Ministério Público, com as suas unidades especializadas e de alto grau de autonomia, resultando em “células” ativistas, relativamente isoladas de seus colegas e superiores e de outras instituições de justiça. E também ao sistema federal de governo responsável pelas diferenças marcantes na orientação de Estado para Estado.

declarada pelo STJ - recurso especial n. 1.365.910) a relação “gladiatorial” (para utilizar um termo hobbesiano) entre a instituição controlada e a controladora.

Já a Lei Federal n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) não traz absolutamente nada sobre o referido controle. Por conta desse desleixo, toda a instituição, e pior ainda, toda a sociedade brasileira, está obrigada a confiar em impressões intuitivas, pessoais, sem um marco normativo denso e sério que possa ser o norte magnético na árdua tarefa de controlar os abusos policiais. A normatividade ulterior dos Estados (na forma do art. 128, da CF), além de ser fragmentária e assistemática, rende-se, com facilidade, aos reclamos do poder político local.

Perante tal quadro soa risível pelo simplismo e um tanto quanto esquizofrênica, a afirmação de que

em termos legislativos, não há o que se acrescentar. As normas legais já existentes atendem plenamente ao objetivo de estabelecimento de um controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. A sua implementação não se verifica em razão de ausência de normas regulamentadoras, dependendo exclusivamente de um posicionamento pró-ativo do próprio Ministério Público e dos Governos Estaduais⁸.

Não se criam fantasmas pelo gosto de combatê-los, tal como não se aponta a inércia legislativa do governo pelo gosto da crítica. A situação é evidente por si.

Fato é que diante da apatia e do desinteresse do legislador nacional em regulamentar efetiva e responsabilmente dito controle externo (na essência e na forma), a evolução dos poucos mecanismos jurídicos se realiza lentamente sob o influxo de forças centrífugas, elementos inconscientes e

⁸ SOUZA, 2001, p. 10. Ainda bem que a doutrina realmente científica vislumbra o óbvio (insuficiência normativa): LOPES JUNIOR, 2005, p. 139; MAZZILLI, 1991, p. 22; MACAULAY, 2005, p. 03.

condições limitadoras, principalmente as de caráter corporativo e antagônico⁹. Há poucos pontos onde assentar o pé e alavancar um controle externo eficiente para conter os abusos policiais vistos e noticiados hora a hora, dia a dia. Os atuais diques erguidos contra os abusos policíacos são muito frágeis e, até considerando as constelações políticas que envolvem a matéria, propositalmente frágeis.

Há claramente, numa análise franca e honesta, uma ignorância e cabal falta de interesse do governo federal no desempenho do sistema de justiça criminal local, evidenciado pela qualidade extremamente pobre (quando não, pela total inexistência) de sua base de dados em várias áreas relevantes: taxas de homicídio, vitimização, encarceramento, mortes sob custódia policial, mortes de civis pela polícia etc (MACAULAY, 2005, p. 23). O primeiro relatório do Brasil sobre a tortura nas Nações Unidas, uma obrigação, nos termos de uma Convenção internacional, foi submetido após 10 anos de atraso, e só então em resposta à criação de uma campanha por grupos nacionais e internacionais de direitos humanos.

Mas em relação, especificamente, à inércia legislativa ou regulamentadora, ela constitui uma primeira cunha cravada na função de controle e faz do controle externo uma equação schmittiana de dominação/submissão, por cima/por baixo, amigo/inimigo, levando a um vil confronto corporativo com pouco proveito aos altos interesses públicos em jogo na matéria¹⁰. Reproduz-se, no âmbito das corporações, o individualismo possessivo hobbesiano em que todo indivíduo procura sempre

⁹ Esse antagonismo corporativo das polícias em relação ao controle externo é destacado na doutrina: SOUZA, 2001, p. 10; MACAULAY, 2005, p. 21.

¹⁰ Da mesma forma que, para Isaac Newton, a maçã que caía da árvore não era uma simples maçã, mas a expressão da lei da gravidade, o controle (externo) das ações policiais não é um simples enfrentamento corporativo e irracional, mas a expressão genuína de uma necessidade (e de um desejo) social: garantia dos direitos fundamentais contra qualquer violação. Merece, portanto, maior atenção dos dirigentes políticos.

ter maior poder sobre os outros. O ambiente é antropofágico, de competição, de enfrentamento, de hostilidade declarada ou de resistência passiva sob um evangelho de desconfiança e ressentimento. A polícia vê os promotores como “burocratas que não querem sujar as mãos” (MACAULAY, 2005, p. 21), enquanto os promotores veem a polícia como “corrupta e incompetente”.

Existem casos anedóticos sobre a feroz resistência da polícia ao controle do MP, principalmente por setores policiais mais ligados à violência, extorsão, corrupção e atividade criminal. Em outubro de 1998, promotores de uma unidade especializada foram alertados por um prisioneiro sobre uma sessão de tortura em andamento em uma delegacia de furtos e roubos, na cidade de Belo Horizonte. A polícia tentou impedir a entrada dos promotores na delegacia e quando da saída vandalizaram os carros oficiais sob vaias.

Quando as relações não são hostis, a ineficiência do Ministério Público no exercício do controle explica-se por uma dinâmica ou estratégia de captura (*capture theory*) ou de cooptação. Por essa estratégia, os setores controlados subvertem o zelo e a eficiência do órgão controlador. Pela proximidade de objetivos institucionais (apuração de crimes, preservação da ordem pública, prevenção da criminalidade), MP e polícia são postos na contingência de cooperar e, pelo contato frequente, acabam compartilhando valores. Isto pode levar a uma vinculação promíscua entre o controlador e o controlado com comprometimento da independência do controlador e distorção das finalidades.

Como desdobramento dessa estratégia de captura, a polícia, através de seus órgãos colegiados, edita resoluções e atos normativos internos regulando a forma do controle externo e até os seus limites. Isso, muitas vezes, obriga o Ministério Público a buscar a garantia de suas prerrogativas institucionais

na justiça, cujos resultados incertos e tardios comprometem a eficiência fiscalizatória.

O antagonismo corporativo levantado pelas polícias e seus órgãos de classe, alimentado por uma cultura que vê a polícia como um universo jurídico paralelo, termina por influenciar a dinâmica do controle externo que, por essência, deve ser objetivo, rigoroso e eficiente, passa a ser tímido, manemolente e ineficiente, tudo pelo receio patético de ferir suscetibilidades policíacas (um claro desdobramento da “teoria da captura”), como sugere a seguinte passagem de Sarabando (1997, p. 54):

Determinar, ordenar, exigir e outros verbos semelhantes não devem ser utilizados no dia-a-dia do membro do Ministério Público, pois significam poder disciplinar do signatário da determinação (ou ordem etc) sobre o destinatário da mesma, e, exceto em casos especiais relativos ao pessoal administrativo de apoio (funcionários), são tão impróprios como arrogantes.

Parece vigorar o costume nas fileiras ministeriais do acolhimento ou eficiência funcional depender do fato de uma autoridade exógena “prestigiar ou não o Ministério Público” (SARABANDO, 1997, p. 61), como se a instituição fosse um corpo estranho no concerto democrático de órgãos e instituições públicas, e só por deferência tivesse sua atuação reconhecida e obedecida. Isso explica, em parte, esse sentimento reverencial, receoso e ambíguo de ofender as suscetibilidades de outros agentes públicos quando no desempenho, *sic et simpliciter*, de atribuições conferidas pela Constituição e avalizadas pela lei.

É princípio radical e milenar do Direito, moeda corrente entre os antigos juristas romanos, que quem faz uso de direito próprio, não injuria ninguém (“*qui iure suo utitur neminem facit injuriam*”). Se a uma instituição jurídica é conferida uma função controladora sobre outra, dispondo de um arsenal de mecanismos jurídicos (ainda que minimalista), ao fazer uso

dela (função) dentro de suas prerrogativas constitucionais e legais não ofende e nem injuria a ninguém. A aplicação do Direito, isenta de conveniências e respeitos subalternos, deve elevar-se, pela independência e pela franqueza, à altura das responsabilidades impostas pela Constituição. A lei não é um aspecto contingente da vida social que possa sofrer nuances em sua aplicação, dependendo a quem se aplica. Que agravo há em fazer cumprir a lei usando de suas fórmulas verbais? Que ofensa pode existir em dirigir a autoridades públicas o que vai lançado no corpo da lei? Ninguém se lembra de qualificar um juiz de “arrogante” ou de “prepotente”, quando no exercício silogístico de cumprimento da lei, “determina” ou “requisita” qualquer providência. Essa atitude de estigmatizar o cumprimento da lei como “arrogância institucional” configura um preconceito não criticado ou inadequadamente analisado. Não nos parece seja esse o propósito do constituinte originário ou do Ministério Público, através de seus agentes. Ao contrário, o sentimento foi de fortalecer a democracia e garantir os direitos fundamentais do cidadão. Se o estofo mental de alguns é constituído por disposições corporativas ou de puro antagonismo, como a querer conservar ou alargar uma bomba de prestígio, isso não pode ser atribuído ao esquema institucional ou à estrutura normativa do ordenamento jurídico.

A literatura emocional¹¹ existente sobre a matéria é grande, mas a análise objetiva e lógica, guiada pelos verdadeiros interesses, é muito reduzida. Sobre tais bases, essa produção doutrinária pseudocientífica decompõe e atomiza, e somente as árvores, e não a floresta, são percebidas. Diferente seria, pelo menos em tese, se todos os direitos e deveres dos órgãos controlador e controlado estivessem claramente definidos num marco regulador federal.

¹¹ Essa doutrina se expressa, grandemente, através de clichês emocionalmente fixos. Esses estudiosos (normalmente, filiados a uma das duas instituições) são como cavaleiros atados aos cavalos. Não compreendem, objetivamente, a situação. Deixam-se arrastar por preconceitos corporativos.

Essa lacuna regulamentadora estende-se à própria atividade policial, pois segundo o art. 144, § 7, da CF, “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Sem se saber exatamente como devem funcionar os órgãos de segurança pública, quais procedimentos devem respeitar no exercício diário de suas funções, fica difícil exercer um controle efetivo. E por conta disso, os policiais continuam a desfrutar de grande latitude para operacionalizar as suas próprias interpretações de crime e castigo (MACAULAY, 2005, p. 23). Nesse vácuo, amplia-se a subjetividade e a informalidade policiais, inserindo-se a segunda cunha no controle.

O controle das polícias é alavancado sobre três pilares: transparência, fiscalização e responsabilidade. A transparência refere-se à existência de regras claras e critérios de desempenho, colocando a atividade funcional às claras para o público. Se não há um marco regulador sobre regras e critérios de desempenho policial os outros dois pilares do controle externo são, claramente, afetados. Querer, portanto, criar um controle efetivo sem esses marcos reguladores (transparência versus roteiro do controle) é construir sobre o absurdo.

Na jurisprudência (a terceira cunha), o cenário não é muito diferente. Há inúmeras ações casuísticas sobre a matéria sempre sob um viés corporativo e a maioria não chega sequer a apreciar o mérito. Neste ponto também, a jurisprudência nacional pouco contribui ao esclarecimento dos rumos do controle externo com a fixação de marcos balizadores.

O que parece necessário, nesse ambiente alegadamente maniqueísta, é que a determinação para o “mal” seja enfrentada por uma determinação igualmente organizada e ativa para o “bem”; e que seja a tradicional vocação políciaca para o abuso contida por forças especialmente organizadas para a contenção. Mas os elementos “estruturador”, “regulador” e

“homogeneizador” encontram-se ausentes. E por conta disso, principalmente, ignora-se os pontos de partida e de chegada de um controle das ações policiais.

O controle externo das ações policiais, obviamente, não é para ser exercido em regime de concorrência mas em clima de cooperação, com predomínio das lealdades funcionais em prejuízo das lealdades simplesmente corporativas. A democracia correlaciona o comportamento dos diversos órgãos públicos dentro de um sistema cooperativo do melhor quilate, tendo por base certa unanimidade de interesses. A existência desse sistema cooperativo é o teste crítico da existência de um sistema democrático. Isso parece muito claro entre os especialistas na matéria. Portanto, o objetivo desse controle é melhorar o serviço policial, atraindo respaldo social, e não expor suas mazelas, ampliando ainda mais a desconfiança e a antipatia públicas. Se um sistema político fosse definido, de modo absurdo, para significar o direito de toda instituição (ou corporação) de fazer o que deseja sem um controle efetivo, então não teríamos uma democracia constitucional, mas uma democracia corporativa. E a sociedade seria refém dos múltiplos e variáveis interesses grupistas ou corporativos, sem qualquer ponto de contato com o interesse geral ou público.

Que o poder conferido pelo controle externo deve ser em si neutro, não há dúvida. Mas não pode ser conivente, ambíguo ou temeroso, sob pena de ser malsucedido e desfigurar-se como controle. Desde quando um controle, que se quer efetivo, é exercido na defensiva e com mesuras verbais? O poder, numa democracia constitucional, não é uma questão de negociação e barganha, mas de exercício efetivo desde que encontre respaldo nas normas legais e constitucionais. Não podemos esquecer que lei é violência, e mesmo a tolerância mais elástica acaba na imposição da lei, pois do contrário não teríamos um Estado de Direito. Mas também é fato irretocável que nem todo controle se faz pela simples força ou imposição – podendo “esmagar o

relógio do que consertá-lo”, provocando antes antagonismo e contraforça. A persuasão, a cooperação e a estratégia também têm seu valor nesse mercado. Os mecanismos da instituição controladora devem ser aptos tanto a sustentar eventual conflito e discordância como para sustentarem a legitimidade e o consenso.

Diante dessas variáveis parkinsonianas, o que era para ser um controle passa a ser um descontrole da atividade policial (um paradoxal “controle descontrolado”¹²), por conta, também, de uma esperteza tradicional da classe política brasileira: define os fins, mas não fornece os meios. Põe um fardo nas costas de uma instituição e fica na expectativa da ineficiência na sua execução. Com esse “controle descontrolado”, o Ministério Público, para usar uma imagem de Veblen (1998, p. 118), assemelha-se a um novilho mocho jogado no meio de rebanho de gado bem provido de chifres. Na folha de papel da Constituição o controle externo da atividade policial está inscrito em letras garrafais, mas nas relações objetivas de poder tudo continua como sempre foi desde os tempos de Tobias Barreto que dizia: “Do meu país só conheço duas coisas: o exator que me cobra os impostos e o soldado que me mete medo na rua – estou satisfeito!”.

Perante esse “controle descontrolado” perde sentido a discussão travada na doutrina se o controle externo é anterior à Constituição de 1988 ou surge com ela. É uma discussão bizantina, pura perda de tempo. Na verdade, efetivamente, esse controle nunca existiu nem antes nem com a Constituição atual. O órgão controlador resigna-se a “fingir que fiscaliza ou controla”; quando muito, exerce uma fiscalização reativa, fragmentária e assistemática (CORSINI, 2012, p. 63), em tudo e por tudo, insuficiente. Como já dissemos, na linha do pensamento de Ferdinand Lassale, os fatores reais do poder podem ser inscritos numa Constituição e incorporados no

¹² Sobre o fracasso do “police oversight” no Brasil, vide Macaulay, 2005.

papel, mas o contrário, a folha de papel de uma Constituição não pode, por si só, constituir um fator real de poder. Na ausência de certos pré-requisitos sociais (ou “poliárquicos”, na visão de R. A. Dahl) a previsão constitucional não pode garantir a liberdade e o equilíbrio entre as instituições.

Assim, como acertadamente destaca Fiona Macaulay (2005, p. 18), pelo menos no papel, o Ministério Público é uma agência extremamente poderosa no monitoramento e controle da polícia. No entanto, apesar do otimismo desses poderes de jure criado na comunidade dos direitos humanos, os resultados têm sido muito decepcionantes até o momento. Em contraste com o desempenho forte e pró-ativo do Ministério Público em outras áreas de sua competência, principalmente no combate à corrupção política e à improbidade na Administração Pública, a instituição tem falhado em exercer um controle consistente e firme sobre a polícia, principalmente em coibir abusos graves dos direitos humanos.

Não há dúvida de que os meios condicionam os fins (CATLIN, 1964, p. 75), ou seja, se os mecanismos jurídicos colocados à disposição do Ministério Público são escassos e de pouca efetividade prática, obviamente que os fins (de prevenção, controle e responsabilização dos abusos policiais) não serão alcançados na extensão, profundidade e agilidade desejadas pela sociedade. Os fins só podem ser realizados por uma determinada estrutura de meios.

Por outro lado, o sistema jurídico é um sistema lógico. Logo, se uma norma constitucional delega determinada atribuição a um órgão estatal, pressupõe a *realizabilidade* de tal tarefa, adequando-se à lógica do sistema e integrando-o validamente. Enfim, um dever objetivo implica evidentemente o poder de cumpri-lo (dever-poder); quando a norma faculta, ou prescreve um fim, presumem-se autorizados os meios necessários para o conseguir, contanto que sejam justos, honestos e razoáveis.

Não devemos esquecer também que a vontade do legislador ou do constituinte não é uma vontade desvinculada (incondicionada), um mero arbítrio. Os comandos do Direito têm as suas raízes nas chamadas *normas de valoração*, eles fundamentam-se em valorações, em aprovações e desaprovações. Todo comando jurídico já pressupõe, necessariamente, o juízo de que aquilo exigido tem um valor próprio, particular e, por isso mesmo, pode ser executado. Assim, quem exige e determina alguma coisa, fá-lo na pressuposição da capacidade do ente de se desincumbir da tarefa, detendo os poderes para tanto ou estando em condições de fazê-lo. Isso implica que o Direito é o produto de ponderações racionais.

As constituições dirigentes contemporâneas trazem uma vasta estrutura de normas diretivas e programáticas que, além de instrumentos de limitação do poder do Estado, visam alcançar, através do Direito, a mudança da sociedade. É a crença de que o legislador (ou o constituinte originário ou derivado) pode, através de antecipação espiritual, conformar a evolução da sociedade e formular os fins que devem pautar esta evolução.

Mas a função de garantia do Direito, ou seja, o Direito como limite do próprio Direito e como instrumento de mudança da sociedade, para existir é necessário que as instituições jurídicas revejam seu papel e seu vínculo com a lei, e que seja redimensionado o papel da ciência jurídica, deixando de ser meramente descritiva e passando a ser crítica em relação a seu objeto.

À medida que a forma democrática se aperfeiçoa, aprofunda-se a noção de que a democracia não se reduz ao sistema representativo e a eleições livres e competitivas, mas deve ser traduzida em instituições capazes de garantir o Estado de Direito. O destino da democracia moderna depende, em grande medida, de uma organização sistemática de todas essas

instituições de controle. A democracia sem controle é, a longo prazo, impossível. A verdadeira garantia constitucional está na organização dos poderes públicos, na contenção do exercício do poder conferido a cada um, gizado de tal sorte, pela Constituição e pelas leis, que cada um deles encontre na sua ação freios capazes de detê-lo, de constrangê-lo a permanecer nos lindes legítimos traçados e, segundo os casos, de moderá-lo, de eliminá-lo, de proteger o cidadão contra os arbítrios, as precipitações, os abusos e reparar-lhe os agravos sofridos.

O próprio Ministério Público, enquanto instituição estatal, também está, ele próprio, sujeito a um sistema de controle externo, seja na investidura ou na destituição do Procurador-Geral, seja nas suas atividades-fim, seja até mesmo nas suas atividades-meio (MAZZILLI, 1991, p. 19), através do Conselho Nacional do Ministério Público. Sujeita-se ainda ao sistema comum de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. À vista desse elaborado e recíproco sistema de fiscalização, seja financeiro, seja até mesmo finalístico, não se justificaria, mesmo, que a um semelhante sistema de controle ficasse imune a importante atividade policial.

5 Conclusão

A grande questão em relação ao controle externo das polícias que desafia uma resposta convincente é: por que a sociedade brasileira tolera os constantes abusos policiais e desastrosas políticas de segurança pública que potencializam esses abusos e as violações dos direitos fundamentais? E como o abuso policial, sendo uma onerosa restrição da liberdade e da dignidade humana, ainda se mantém como prática banal? A resposta nos parece bastante simples pela dedução dos fatos da vida social: qualquer sociedade prefere o exercício do poder que

lhe assegure um mínimo de segurança, ao caos, à desordem, à anarquia, à vulnerabilidade social e à insegurança da existência. Isso porque para a sociedade humana, assim como para os indivíduos que a compõem, a primeira necessidade, o instinto soberano, consiste em viver. Sob o exercício de um poder abusivo mas constante e presente, a sociedade pode viver; sob a insegurança completa e a anarquia, tal não é possível. Para sobreviver com relativa tranquilidade e segurança, a sociedade embrutece e chega a sacrificar parcela de sua liberdade e dignidade¹³.

Temos, então, um cidadão meio livre e meio seguro; refém do medo bífido: da polícia e dos bandidos que, por vezes, chegam a se confundir. Isso não nos parece, minimamente, admissível num meio político democrático cujo núcleo vital e pulsante é a dignidade da pessoa humana. Não há meio termo entre a liberdade e a segurança; ou se é livre ou não. Os direitos e as garantias não podem ser atribuídos como migalhas, como um favor mesquinho feito pelo Estado que, eventualmente, possa ceder ao obscuro universo paralelo da polícia. Por conta disso, o cidadão segue amesquinhado e rebaixado em sua condição humana e social: uma espécie de cidadão pela metade, mero “sistema semovente de matéria” (numa estrita visão hobbesiana).

O “homem da rua” quer segurança e, nesta expectativa, exige atuação eficiente dos órgãos policiais, mesmo que o preço por isso seja fazer vistas grossas aos abusos praticados. Em situações limites como a que vivemos, num meio social atomizado (pela desintegração das redes de laços sociais) e amedrontado, o desejo de liberdade cede o passo à ânsia desesperada por segurança. O medo vence a dignidade e supera

¹³ Mas esse é, paradoxalmente, um panorama típico de sociedades exauridas pela anarquia, como diz Ruy Barbosa (1931, p. 15), que se refugiam na ditadura de um braço armado capaz de esmagar a desordem, restabelecer a segurança, proteger as vidas e abrir lugar ao trabalho.

a prudência; e condutas violentas, truculentas, arbitrárias acabam sendo banalizadas e aceitas passivamente por cidadãos temerosos de serem a próxima vítima. Isso nos leva a aceitar como verdade irrefutável a grave acusação de que o combate ao crime no Brasil não é sinônimo de aplicação da lei. É um custo político e social cruel. Percorre-se uma estrada que leva a um beco sem saída. Tudo parece se resumir numa imagem criada por Ray Surette (1992, p. 55): um rebanho de “cidadãos-cordeiros” protegidos dos “delinquentes-lobos” por “polícias-cães-pastor”.

Num cenário de medo coletivo a invocação de direitos e liberdades fundamentais no combate ao crime soa como ingenuidade e teimosia de teóricos, ao passo que o vocabulário conservador, timbrado pela “reação demais (e imediata)” e “reflexão de menos”, adapta-se perfeitamente ao tema em tais circunstâncias. As comunidades transformam-se em multidões irracionais e reivindicativas. Perde terreno o aspecto mais profundo do “eu”, predominam as reações superficiais e entra em cena o propagandista para aproveitar-se habilmente da situação (MANNHEIM, 1960, p. 79). O estado mental produzido por essas condições dá origem a suscetibilidades que conduzem ao pânico, desespero e atrocidades.

De outro lado, as instituições e os órgãos de segurança pública carregam o fardo incômodo de um passado autoritário e arbitrário que se converte numa herança maldita a impregnar as novas estruturas inseridas num contexto político e social distinto. Obrigados a lidar com esse peso atávico (e outros atuais como: mal aparelhamento, deficiente e inadequada instrução profissional etc.) e ainda preocupados em “construir uma imagem”¹⁴ compatível com as expectativas de eficiência e moralidade democráticas, os aparelhos policiais buscam

¹⁴ Óbvio que a “construção dessa imagem” não se prende a um ideal democrático, mas principalmente corporativo e institucional com finalidades mais triviais como “pleitear mais recursos ou verbas orçamentárias”.

“bodes expiatórios”, a cada crime, um culpado (sob o lema da “luta contra o crime” ou “combate ao crime”, de ranço nitidamente militar) a qualquer preço, mesmo usurpando terreno à liberdade e esbulhando os direitos fundamentais de cidadãos inocentes. Chega a ser uma política institucionalizada de violência policial¹⁵, com políticos defendendo um arrevesado “princípio de autoridade” ou pregando a máxima de que “bandido bom, é bandido morto”.

Domina uma lógica utilitarista que vê métodos violentos como um mal necessário na luta contra a crescente onda de crime, violência e tráfico de drogas. É o chamado “policiamento de resultados” (MACAULAY, 2005, p. 23) que opera fora dos limites da legalidade e exerce uma forte atração sobre os políticos que têm pavor de parecerem “suaves com o crime”, embora exista forte evidência de que essa forma de policiamento extralegal frequentemente acaba contribuindo com a atividade criminosa, em vez de combatê-la.

Não se pode compreender, e foge mesmo à simples lógica dos fatos, como instituições criadas por nós não representam segurança e proteção. Naturalmente, por conta disso, passamos a ver em toda parte más intenções, culpados, crimes e desígnios criminosos. O poder policial, em especial, passa a ser visto com desconfiança e ao invés de sugerir cooperação, acaba por engendrar repulsa e antipatia.

Mas, acima de tudo, há um custo muito alto que a sociedade paga pelo fracasso institucional em controlar o comportamento policial. Aconselhadas pelo medo e pela desconfiança, as pessoas tendem a tomar a lei em suas próprias mãos (daí surgem as milícias, os grupos justiceiros, o vigilantismo etc.) ou adotar medidas dispendiosas (e, muitas vezes, ineficientes) de segurança privada.

¹⁵ É interessante observar o título de um ensaio de Ronald E. Ahnen, “The Politics of Police Violence in Democratic Brazil” (A política da violência policial no Brasil democrático), *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 141, 2007.

Panorama over the control of police actions in Brazil

Abstract: Brazil presents four mechanisms of control or supervision of the police: military tribunals, internal affairs, ombudsmen and prosecutors. The system is a chain in which the inter-institutional relations are conflicting and uncoordinated, contributing to a general failure of accountability of the police. In this context, the prosecutor has the broader assignments, in theory, control and monitoring of the police. But not fully exercise these powers because of institutional conflicts and lack of regulation of this area.

Keywords: Police. Prosecutors. External control.

Referências

AHNEN, Ronald E. The politics of police violence in democratic Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 141-164, 2007.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996.

BARBOSA, Ruy. *Ruínas de um governo*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931.

CATLIN, George E. Gordon. *Tratado de política*. Tradução de Waltensir Dutra, Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

CORSINI, José Eduardo Coelho. A atividade de inteligência e seu controle externo como princípio de legitimação democrática. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre n. 71, p. 53-68, 2012.

DAHL, Robert A. *La democracia – una guía para los ciudadanos*. Tradução de Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1998.

DROMI, José Roberto. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Madrid: Gronz, 1976.

DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias: poder*

econômico e poder político. Tradução de Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

FRIEDRICH, Carl J. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leônidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GINSBERG, Morris. *Ensayos de sociologia y filosofia social*. Tradução de Adolfo Mailló. Madrid: Aguilar, 1961.

GUIZOT, François. *De la democracia en Francia*. Tradução de Dalmacio Negro Pavon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

LASKI, Harold J. *El Estado moderno*. Tomo I. Tradução de Teodoro González García. Barcelona: Bosch, 1932.

LOPES JUNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LUMIA, Giuseppe. *Elementos de teoria e ideologia do Direito*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACAULAY, Fiona. *Problems of police oversight in Brazil*. University of Oxford: Centre for Brazilian Studies. Working Paper CBS-33-02, 2005.

MANNHEIM, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. Tradução de Manuel Durán Gili. México: Fondo de Cultura Económica, 1960.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo da atividade policial. *Justitia*, São Paulo, v. 53, n. 154, p. 18-25, 1991.

ORTEGA Y GASSET, José. *A rebelião das massas*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PRÉLOT, Marcel. A ciência política actual. Tradução de Jonas Negalha. Amadora (Portugal): Livraria Bertrand, 1974.

SABELLA, Walter Paulo. Atividade policial: controle externo pelo Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 53, n. 154, p. 09-17, 1991.

SARABANDO, José Fernandes Marreiros. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. *Justitia*, São Paulo v. 59, n. 177, p. 46-65, 1997.

SIMON, Yves. *Filosofia do governo democrático*. Tradução de Edgard Godói da Mata-Machado. Rio de Janeiro: Agir, 1955.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de Souza. *Controle externo da atividade policial*. Câmara dos Deputados, 2001 Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2488/control_e_policial_souza.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1 jan. 2014.

SPITZ, David. On the abuses of power in democratic states. *Midwest Journal of Political Science*, v. 1, n. 3/4, p. 225-232, 1957.

SURETTE, Ray. *Media, crime and criminal justice*. Florence/KY: Brooks/Cole, 1992.

VEBLEN, Thorstein. *A Teoria da classe ociosa*. Tradução de Olívia Krahenbuhl. São Paulo: Nova Cultura, 1988.