

A corrupção policial em debate: Desvio e impunidade nas instituições policiais do Rio de Janeiro

Andréa Ana do Nascimento

Professora da PUC-RS

Recebido em: 01/08/2015

Aprovado em: 21/03/2016

O objetivo deste trabalho é discutir a corrupção policial no Rio de Janeiro levando em consideração as percepções dos policiais sobre o tema. Esse recorte foi escolhido para dar voz ao discurso nativo e contrapor essas percepções ao discurso jurídico-formal, que, em geral, se apoia na economia como explicação para a prática de corrupção. Para alcançar tal objetivo, o artigo foi dividido em três partes. A primeira parte detém-se sobre a teorização do conceito de corrupção. A segunda dedica-se aos dados de corrupção policial no Rio de Janeiro e a terceira apresenta as justificativas para a corrupção policial partindo do discurso nativo.

Palavras-chave: polícia, corrupção, impunidade, desvios de conduta, neutralização

Police Corruption in Debate: Deviance and Impunity in Police Institutions in Rio de Janeiro

aims to discuss police corruption in Rio de Janeiro considering the perceptions of policemen on the subject. This clipping was chosen to give voice to the native speech and to oppose these perceptions to the legal-formal discourse, which, in general, relies on the economy as an explanation for corruption. In order to do so, the article was divided into three parts. The first one concentrates on theorizing the concept of corruption. The second is dedicated to the police corruption data in Rio de Janeiro, and the third presents the justifications for police corruption based on to the native speech.

Keywords: police, corruption, impunity, deviations of conduct, neutralization

Este artigo apropriou-se dos resultados da tese *Quando um homem da lei se torna um sem lei: Os caminhos da corrupção policial*, defendida em agosto de 2014. Para obter resultados de pesquisa mais amplos, foram combinadas as análises qualitativa e quantitativa. A análise qualitativa foi realizada por meio de observação direta, conversas informais, entrevistas em profundidade e estudos de caso. A análise quantitativa baseou-se em coleta, tabulação e análise de dados estatísticos sobre desvios de conduta cometidos por policiais civis e militares.

A pesquisa foi realizada em diversas instituições policiais: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e Corregedoria Geral Unificada (CGU) da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. Setores internos das polícias referidas e outras instituições responsáveis pela fiscalização e controle do trabalho policial também foram pesquisadas. Para facilitar a exposição dos resultados da pesquisa, faz-se necessário conceituar a corrupção policial considerando suas particularidades em relação a outras formas de corrupção.

Conceituando a corrupção

O significado da palavra corrupção pode ser um bom começo para conceituar o termo. Segundo o dicionário, corrupção significa “decomposição, alteração, desnaturalização, depravação, perversão, degeneração. Induzir ao mal; sedução”¹. Essas definições apontam a corrupção como um evento que promove a degeneração ou a depravação de algo que possivelmente funcionava de maneira correta antes de ser corrompido. Saindo do âmbito abstrato para discutir a natureza humana, é viável dizer que a corrupção é algo que desvia o ser humano do seu curso normal. A hipótese de que a natureza humana é uma das causas da corrupção – muito frequente nos conseqüências dos policiais – será discutida em outro. Todavia, cabe ressaltar que a definição da palavra em si carrega um peso moral muito grande, ao indicar que havia um estado natural no qual tudo ia bem e que, devido a um evento, foi modificado de forma negativa, causando sua perversão ou degeneração. Ainda temos em conta que outro significado atribuído é a noção de indução ao mal ou sedução. Mais uma vez, indica-se que algo – seja o estado ou a natureza humana – que funcionava corretamente foi seduzido para o mal.

Dessa forma, percebemos que a corrupção é uma palavra demasiadamente elástica, que pode servir para definir atitudes ou procedimentos desonestos que estão previstos em lei, mas também para definir práticas que a lei ainda não conseguiu abarcar. A corrupção é um conceito jurídico, mas também é um conceito moral. Por ser moral, ele se torna ainda mais variável, já que o que é considerado corrupção para alguém pode não ser corrupção para outra pessoa. A conceituação varia de acordo com o status quo de quem a define e também se modifica ao longo do tempo.

Outra particularidade do termo é que se fala de uma prática que muitas vezes se dá de forma institucionalizada. Em outras palavras, apesar de ilegal, é uma prática que funciona como uma graxa ou óleo que lubrifica as engrenagens do Estado, fazendo com que elas funcionem melhor: “A corrupção pode ser um meio de superar as normas tradicionais ou os regulamentos burocráticos que emperram o desenvolvimento econômico” (HUNTINGTON, 1975, p. 82). Se for assim, como conceituar apenas do ponto de vista legal e criminalizador práticas que servem para fazer a própria burocracia estatal funcionar ou, ainda, para assumir papéis que o Estado deveria desenvolver, mas não cumpre?

A economia também é utilizada para conceituar ou definir o que é corrupção. Em outras palavras, reduz-se o conceito a uma definição mercantil, partindo-se do princípio de que a corrupção envolve uma relação de compra e venda, em que alguém vende seu poder em troca de algum benefício financeiro. Todavia, a pesquisa demonstrou que nem sempre essa negociação é tão clara e nem sempre o benefício que se obtém é financeiro. Nesse caso, a economia sozinha é incapaz de conceituar o que é corrupção. Então, qual disciplina é mais apropriada para conceituar a corrupção? Acreditamos que a definição não pode nem deve ser conceituada apenas por uma área de conhecimento, tendo em vista que a corrupção envolve múltiplos aspectos.

O desafio deste trabalho foi conseguir uma definição que não esbarrasse somente na questão legal. Foi necessário encontrar uma definição simples, que assumisse a corrupção como um instrumento que “azeita” as relações burocráticas, considerando seus aspectos econômicos, mas que, ao mesmo tempo, reconhecesse que nem sempre são as questões econômicas que regem uma negociação corrupta.

Dessa forma, definir corrupção, ao menos no contexto do Brasil, não é uma tarefa simples. Caso se adote a definição legal, serão deixadas de fora várias nuances que os policiais consideram corrupção e que a lei não abarca:

Corrupção é um termo de amplo escopo, fortemente carregado de sentidos éticos e imprestável para definições sociológicas ou jurídicas (...), basta ver a quantidade de figuras delitivas que o termo comum recobre na linguagem técnica do Código Penal: peculato, desvio de verbas, concussão, prevaricação, fraude (...). A realidade social e o desenvolvimento econômico, por sua vez se encarregam de multiplicar as situações e os comportamentos, ampliando o campo do desvio, sempre mais vasto que o delito, este específico e configurado apertadamente no espartilho do artigo legal (RIOS, 1990, p. 399).

Misse (2010) fez um levantamento de diversos delitos cometidos por funcionários públicos que são comumente apontados pela mídia como corrupção, e chegou a identificar 27 deles na classificação utilizada pela PCERJ.² No total, foram registradas 677 ocorrências em 2009 envolvendo corrupção em suas diferentes possibilidades. Esse levantamento demonstra que mesmo no aspecto legal não é fácil identificar a corrupção e enquadrá-la em um único tipo penal, tendo em vista que diversas são as práticas abarcadas pelo termo.

Por outro lado, caso se desenvolva uma definição muito flexível, enfrenta-se o risco de não chegar a conceito algum, já que cada qual tem sua opinião sobre o que é corrupção, e as nuances vão variar segundo a subjetividade de quem a define: “Pareceria, antes bien, que la corrupción comprende una muy amplia variedad de temas, preocupaciones y problemas, apenas hilvanados por un nombre común” (INECIP, 1995, p. 17).

Os estudos sobre corrupção a concebiam como uma prática típica de países em desenvolvimento, desconsiderando-a nos países economicamente desenvolvidos.

O tema da corrupção vem sempre associado a valores e juízos morais, e à percepção de que os países mais pobres, ou suas elites, são mais corruptos do que os países mais desenvolvidos. (...) A constatação de que a corrupção não é exclusiva dos países mais pobres ajuda a reduzir a arrogância moral de muitos dos participantes desta discussão, trazer a questão da corrupção para o terreno mais neutro das análises sociológicas, políticas e econômicas (SCHWARTZMAN, 2008, p. 5).

Os escândalos financeiros e outros tipos de corrupção envolvendo diversos agentes em países desenvolvidos levaram a uma mudança nessa concepção, voltando os olhares de economistas e cientistas sociais para essas localidades.

Os países variam imensamente no que diz respeito à disseminação e ao nível de corrupção, de modo que, em determinados países, alguns setores da economia, departamentos do governo e governo de escalão inferior são bastante corruptos, enquanto outros não o são (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 59).

Ainda segundo a autora, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, quando uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, podendo negociá-lo, o que cria incentivos para que haja o suborno e afeta significativamente a eficiência, a Justiça e a legitimidade das atividades do Estado. Trazendo essa concepção para o nosso contexto, podemos verificar que a corrupção policial afeta a eficiência da Justiça, na medida em que se utiliza de mecanismos informais e ilegais para distribuição privilegiada da informação.

Além disso, cada vez que vem à tona algum caso de corrupção envolvendo policiais, questiona-se o papel da Polícia, a sua legitimidade ao agir e, conseqüentemente, a legitimidade do Estado, que não consegue controlar o seu braço armado: “Quando as instituições políticas e as oportunidades econômicas estão ao mesmo tempo concentradas e ligadas, então os cargos públicos podem ser utilizados em proveito pessoal” (MILLS, 1981, p. 403).

Isso gera o que comumente se chama de “sensação de insegurança”, já que não se pode confiar na polícia nem na Justiça. A atuação das milícias, ou grupos paramilitares, no Rio de Janeiro, é um exemplo claro da interface entre o setor público e privado para oferta de serviços ilegais de “proteção” para uma determinada população.

De acordo com Johnston (2002, p. 103), “a corrupção suscita questões políticas importantes acerca da relação entre o Estado e a sociedade, e entre a riqueza e o poder”. O autor acredita que mudanças bruscas na economia redimensionam as relações de poder que, dependendo da forma que adquirem, podem favorecer as práticas corruptas “(...) através do abuso dos recursos públicos e do uso ilegítimo de influência política por membros de esfera pública e privada” (Idem, pp. 104-5).

Rose-Ackerman e Johnston apontam para os aspectos políticos e econômicos que envolvem a corrupção. Outros autores destacam elementos diferentes que se combinam para prática da corrupção. Caciagli (1996), ao fazer a diferenciação entre os conceitos de corrupção, clientelismo e criminalidade, indica que a principal característica daquela é o fato de, embora tenham consciência de que estão em conflito com a lei, agentes não deixam de partilhar dos valores do Estado. Já na criminalidade e no clientelismo, não necessariamente existe a consciência da ilegalidade ou se partilha dos valores do Estado.

Es el elemento de la consciencia de una violación de normas: es un elemento muy importante, a pesar de la escasa consideración que ha encontrado. (...) Insisto: los que cometen el crimen de corrupción lo saben, teniendo parámetros para valorar su conducta (CACIAGLI, 1996, p. 62).

Essa perspectiva do autor é indicativa de que outras características perpassam as trocas corruptas, como a posição do agente na hierarquia, o segredo, a confiança, a reciprocidade e a autonomia. Ainda em Zaffaroni (1990), apresenta-se mais uma vez a noção de que corrupção e poder delegado pelo Estado andam lado a lado:

(...) Suelen tenderse como la relación que se establece entre una persona com poder decisório estatal y outra que opera fuera deste poder, en virtud de lo cual se cambian ventajas, obteniendo ambas un incremento patrimonial, en función de un acto (umisión) de la esfera de poder de la primera en beneficio de la segunda (ZAFFARONI, 1990, p. 79).

Granovetter (2005) avança muito ao discutir corrupção, tratando-a como um fenômeno construído socialmente, e não apenas economicamente. Para ele, a corrupção não é um desvio de conduta com fins econômicos – ela é, sim, uma atividade de troca que pode ser econômica ou não, mas consiste, sem dúvida, em uma forma de interação social. Por isso, o termo deve ser flexível e elástico, de modo que dê conta do contexto social em que ocorre.

Gifts and favors are regulated by a norm of reciprocity, which operate in more than one dimension. One aspect is that return gifts or favors should be in a similar modality as the original. (...) Judgments of what is "excessive" an "appropriate" are finely tuned to local culture and circumstance (GRANOVETTER, 2005, p. 4).

Sua perspectiva parece ser a que mais se aproxima do contexto brasileiro, tal como aponta Misse (2005), que entende a corrupção como uma mercadoria política:

Chamo de "mercadorias políticas" o conjunto de diferentes bens ou serviços compostos por recursos "políticos" (não necessariamente bens ou serviços políticos ou de base estatal) que podem ser constituídos como objeto privado de apropriação para troca (livre ou compulsória, legal ou ilegal, criminal ou não) por outras mercadorias, utilidades ou dinheiro. O que tradicionalmente se chama de "corrupção" é um dos tipos principais de 'mercadoria política' ilícita ou criminal (p. 5).

O autor usa como exemplo a corrupção policial, mas admite que esse tipo de mercadoria pode vir de diversas formas, e tem como característica fundamental a apropriação de recursos políticos ou públicos para benefício próprio:

O que há de específico na corrupção como mercadoria política é o fato de que o recurso político usado para produzir ou a oferecer é expropriado do Estado e privatizado pelo agente de sua oferta. Essa privatização de um recurso público para fins individuais pode assumir diferentes formas, desde o tráfico de influência até a expropriação de recursos de violência, cujo emprego legítimo dependia da monopolização de seu uso legal pelo Estado. A corrupção policial, que negocia a “liberdade” de criminosos comuns, contraventores e traficantes, é um exemplo de mercadoria política produzida por expropriação de um poder estatal (no caso, o “poder de polícia”), fazendo uso de recursos políticos (a autoridade investida no agente pelo Estado) para a realização de fins privados (idem).

Para Blundo (2003), a corrupção é um fenômeno difícil de ser observado, por ser uma prática que se dá de forma escondida:

Même dans ses formes les plus banalisées et routinières, la corruption demeure difficilement observable, encore moins filmable (p. 6).

A corrupção, ao contrário do “jeitinho”, ocorre na obscuridade e em segredo. Caciagli (1996) compartilha das observações de Blundo quando diz que

[H]ay además un rasgo determinante de la corrupción, en el que todos coinciden: el secreto (...). La clandestinidad, o más sencillamente la falta de publicidad, es absolutamente necesaria, precisamente porque el intercambio viola normas de distinta naturaleza (p. 62).

Morris e Blake (2010) também relembram que a corrupção é uma atividade que ocorre na ilicitude e por isso é escondida:

Since corruption is contrary to legitimate behavior, a violation of norms, and usually illegal, it is often hidden. This obscurity makes it difficult to collect systematic evidence, assess the true levels of corruption within a country, differentiate the many types of corruption, or compare corruption among country or across time (p. 5).

Essa característica da corrupção dificulta o desenvolvimento de pesquisas mais profundas sobre o tema, que em geral tomam por base, ao menos no referencial teórico aqui considerado, os grandes escândalos, quase sempre no âmbito da política.

O que é possível apurar dos estudos de corrupção é que ela se constitui um conjunto de práticas muito variável, implicando trocas entre quem tem poder decisório, seja na política ou na administração, e aqueles que possuem recursos necessários para adquirir vantagens “indevidas” – em outras palavras, vantagens que não estão previstas na lei, portanto ilegais ou ilícitas. No caso da corrupção policial, a definição que pretendo utilizar foi retirada, em parte, do próprio discurso dos policiais e é apresentada de forma clara por um delegado na seguinte fala:

– É qualquer vantagem indevida. Então, qualquer vantagem pecuniária ou não que possa ser auferida por essa pessoa é corrupção. O que a gente não pode esquecer é o seguinte: só tem o corrupto porque tem o corruptor, e a gente cai muito em cima do funcionário e não pensa que quem esteja patrocinando aquilo, favorecendo que a pessoa aja daquela forma porque tem quem dê o dinheiro para ela (Delegado).

A definição dada pelo delegado é ampla porque amplas são as possibilidades de corrupção, tanto na Polícia Civil como na Polícia Militar. Amplas são também as tipificações legais que se relacionam à corrupção, como foi mencionado anteriormente. De acordo com Costa (2004), a partir da década de 1980 há uma transformação na América Latina, com a transição para sistemas democráticos em substituição às ditaduras militares. Porém, apesar da ampliação da participação social no processo decisório, isso não significou o abandono de práticas arbitrárias e muitas vezes ilegais do poder. Apesar das novas garantias de direito advindas da reformulação constitucional em diversos países latino-americanos - entre os quais está o Brasil -, muitas violações legais ainda são realizadas, especialmente contra as camadas mais pobres, contrariando os princípios democráticos e mantendo vínculos com as estratégias de domínio político que existiam antes da democracia.

O Estado ainda exerce um poder arbitrário sobre determinados grupos sociais, e reforça o autoritarismo e a aplicação diferenciada da lei para certos segmentos da sociedade. A corrupção é uma das formas que determinados segmentos possuem para driblar a lei em seu favor, garantindo que privilégios sejam mantidos e que sua influência de poder não mude, especialmente no âmbito político. O relato abaixo demonstra como essas atividades se articulam dentro da polícia.

Os batalhões operacionais que são os que mais combatem, os mais combatentes (...) Tem, tem! Da capital, é pra falar? Então tá. São dos complexos de batalhão X, batalhão Y, batalhão Z, batalhão V.³ Esses quatro batalhões são os batalhões mais ricos da Polícia Militar; mais ricos, são os que todos coronéis quer [sic] comandar. Reza a lenda de que [sic] uma cadeira de comando vale 30, 40 mil reais nesses quatro batalhões. Então o policial quer trabalhar num desses quatro batalhões. (...) Então, aí vem, reza a lenda também, que cada policial desse fatura, em média, nesses quatro batalhões, em média, 2 mil reais por semana. Então você bota aí 8 mil reais, que um policial, um policial desses ganha. Pode variar, como eu falei, pode variar mais ou menos, mas não fica muito longe de 1.800, 1.700 reais. Vamos colocar 8 mil reais pra ele continuar nesse trabalho, nesse local desse trabalho... ele tem que fazer rir alguém, né? Aí ele vai fazer rir quem? Ele vai distribuindo: 2 mil por semana, vamos colocar assim... na semana ele ganhou 2 mil reais, não importa quantos dias de trabalho. Aí ele vai ter que rir, dá um dinheiro aqui, dá um dinheiro ali. Tem um oficial do dia, tem um entrando junto... (Sargento da PMERJ).

Dessa forma, percebemos que corrupção não é um fenômeno recente na América Latina. O formalismo, o clientelismo e a persistência de políticas personalistas fomentam a corrupção. Morris e Blake (2010) indicam os argumentos de alguns autores que acreditam que a corrupção faz a máquina estatal funcionar de maneira mais suave e que isso se combina muito bem com uma sociedade que não demanda prestação de contas do Estado.

The theory that bribery makes public administration work more smoothly is astonishingly quite prevalent in South America. "Some see this tolerance as growing from a lack of civic consciousness or virtue, which in turn prevents society from demanding accountability and limiting the power of public officials (GUERRERO, 2004 *apud* MORRIS e BLAKE, 2010, p. 14).

Outros autores veem a tolerância social como um sintoma de alienação que possibilita que a corrupção se torne algo incontrolável ou irresistível, com um caráter fatalista. Do ponto de vista dos autores, há uma aceitação de que o poder é distribuído de forma desigual.

Na discussão internacional, há uma ênfase em definir o que é corrupção e quais aspectos possibilitam seu crescimento ou maior desenvolvimento em determinados locais. Porém, no Brasil, o foco da discussão, ao menos no que se refere à Polícia, está mais voltado para definir de quem é a responsabilidade, ou, para usar um termo mais carregado de moralidade, aqui se questiona de quem é "culpa" da corrupção. Considerando tal fato, é possível perceber que a discussão sobre corrupção aparece tripartida nos seguintes aspectos: cultural, estrutural e moral. Os aspectos culturais e estruturais mostram-se mais entrelaçados. Já os aspectos morais do tema apresentam-se como um fenômeno individual que diz respeito ao caráter do sujeito.

Esse discurso moral está fortemente presente naqueles encarregados de combater ou punir a corrupção nas instituições policiais. A relação da corrupção com aspectos culturais ou estruturais é mais frequente no discurso dos policiais que estiveram, em alguma medida, envolvidos com um algum caso de corrupção, ou relatam tê-la presenciado. São poucos os atores que conseguem conectar todos esses aspectos para dar conta de explicar por que existe corrupção policial. Cabe ressaltar que, para alguns policiais, assim como para alguns estudiosos do tema, a corrupção é algo inerente à natureza humana. Então, nesse sentido, estaríamos todos propensos à putrefação do caráter.

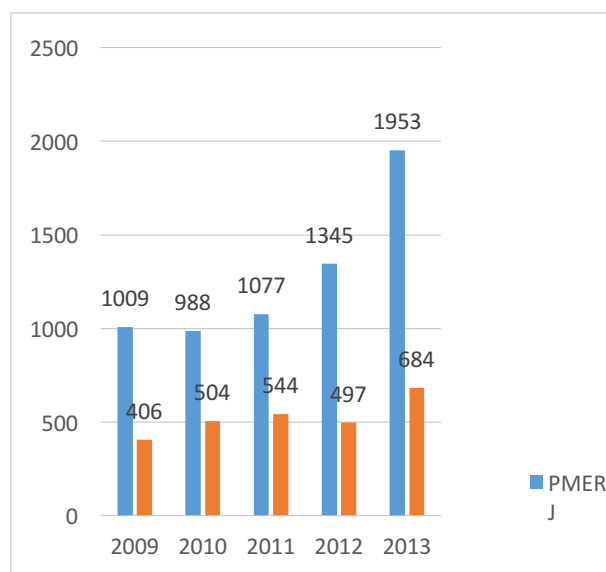
Não bastassem as três vertentes que procuram explicar a corrupção, há ainda uma grande dificuldade em qualificar o termo em si e em distinguir de qual forma se está tratando, pois, dependendo da instituição ou do agente envolvido, a corrupção pode assumir formas distintas. É difícil encontrar um uso da palavra "corrupção" que não seja vazio – ou por dar conta de uma infinidade de práticas, ou, ainda, por limitar demais tais práticas, criando uma categoria inútil do ponto de vista sociológico. Isso porque, em alguns momentos, explica "tudo" e, em outros, não é capaz de abranger as distintas práticas e, então, não explica nada.

Schilling (1999, p. 49) indica que “existe uma relação de forças ente as partes que tenderia a se equilibrar. Uma das partes tem o poder – o econômico; outra tem um poder – o decisório. O processo de troca ocorreria de pleno acordo”. Tendo em conta todos os autores discutidos neste capítulo e me inspirando na conceituação de corrupção apresentada por Schilling (1999), proponho para este trabalho a seguinte definição: a corrupção é um abuso do poder confiado que agrega um conjunto diversificado de práticas. Essas práticas implicam a troca entre quem tem o poder público e decisório – nesse caso, o poder de polícia – e quem tem o poder de “compra”, ou seja, aquele que pode pagar – monetariamente ou por meio de outras estratégias – pela particularização desse poder.

A corrupção e os desvios de conduta em números

O levantamento de dados realizado durante a pesquisa demonstra que a cada ano aumentam as reclamações acerca das ações da Polícia Militar e da Polícia Civil no Rio de Janeiro. Todavia, devido à qualidade dos dados e à falta de aprofundamento nos estudos sobre desvios policiais, não é possível indicar por que isso ocorreu. Poderia ter se dado, de fato, um aumento nos desvios de conduta, mas também uma maior conscientização da população acerca do papel da polícia, assim passando a denunciar em maior volume as falhas dos agentes policiais. Algo é inegável, porém: o aumento foi de 93,6% para a Polícia Militar e de 68,5% para Polícia Civil. No caso da PMERJ, a incidência de reclamações praticamente dobrou. A PCERJ teve sua incidência aumentada em mais de 60%. O gráfico abaixo demonstra a evolução das reclamações no período 2009-2013.

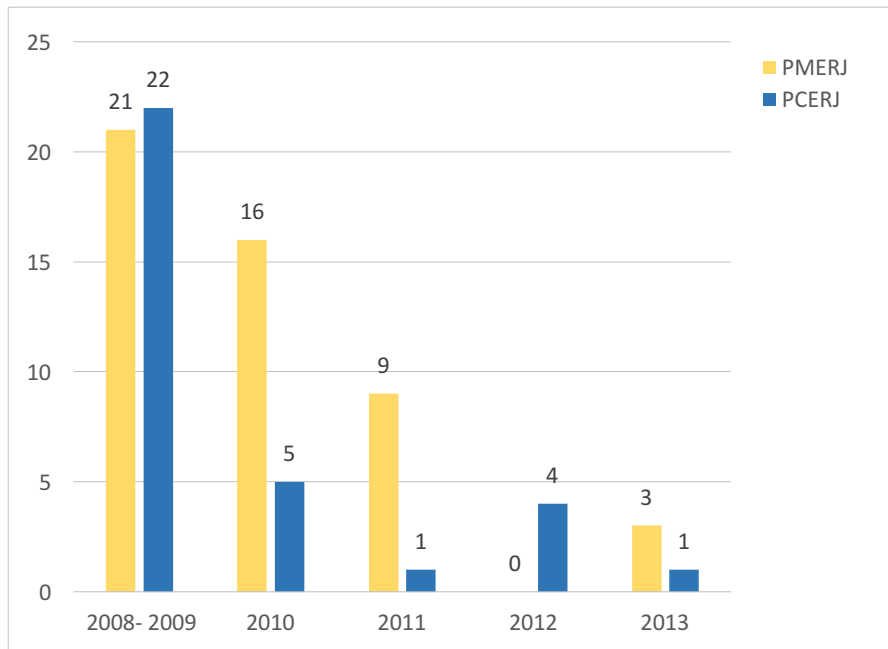
Gráfico 1 – Número de reclamações comparativo entre PMERJ e PCERJ (2009-2013)



Fonte: Ouvidoria da polícia/RJ.

Se o número de reclamações aumentou, o mesmo não pode ser dito do número de punições, que chegou a zero na PMERJ em 2012, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de policiais punidos – PMERJ-PCERJ (2009-2013)



Fonte: Ouvidoria da polícia/RJ.

Com um percentual de quase 100% de aumento no número de reclamações para a PMERJ e de mais de 60% para a PCERJ, esperava-se que houvesse também um aumento no número de punições. Porém, a punição demonstrou ser inversamente proporcional ao número de reclamações. A queda no número de punições da PMERJ entre 2008⁴ e 2013 foi de 85,7% e, na PCERJ, de 95,4%. Em outras palavras, estamos bem próximos, nesse período, de não punir nenhum policial, se compararmos os anos de 2008-2009 com o ano 2013. Em cinco anos, reduzimos muito a punição policial e aumentamos muito as queixas em relação às ações da polícia. O número de policiais punidos em ambas as instituições já era baixo frente às reclamações recebidas, mas caiu ainda mais no período de 2008 a 2013.

Tendo em vista os dados apresentados, é possível indicar que talvez a “impunidade” tão discutida no senso comum não esteja de fato tão descolada da realidade, ao menos no que se refere às punições de desvios de conduta nas instituições policiais do Rio de Janeiro. Porém, a ideia de punição em si talvez seja um grande obstáculo para a modernização das polícias, já que as formas de medir sua eficácia e eficiência foram e são historicamente objeto de conflito por parte dos governos.

O objetivo deste artigo não é fazer uma análise anatômica da impunidade policial, no Brasil ou no estado do Rio de Janeiro. Todavia, é necessário discutir a ideia de “impunidade”, que atualmente é vista como um agente facilitador ou gerador de corrupção. A questão da impunidade esteve presente durante toda a pesquisa no discurso dos entrevistados e, como tal, não poderia deixar de ser debatida neste trabalho. A noção de impunidade também está vívida em nosso dia a dia e tem se mostrado uma grande vilã, tal como é veiculada pela mídia. Impunidade nada mais é que a falta de castigo. Temos impunidade quando o Estado falha na punição de determinados crimes.

Impunidade significa falta de castigo. Do ponto de vista estritamente jurídico, impunidade é a não aplicação de determinada pena criminal a determinado caso concreto. A lei prevê para cada delito uma punição e quando o infrator não é alcançado por ela – pela fuga, pela deficiência da investigação ou, até mesmo, por algum ato posterior de “tolerância” – o crime permanece impune (CARVALHO FILHO, 2004, p. 181).

A impunidade consistiria na sensação compartilhada entre os membros de uma dada sociedade no sentido de que a punição de infratores é rara e/ou insuficiente. Disso derivaria a cultura da ausência de punição e/ou da displicência na aplicação de penas (RANQUETAT, 2011, p. 19).

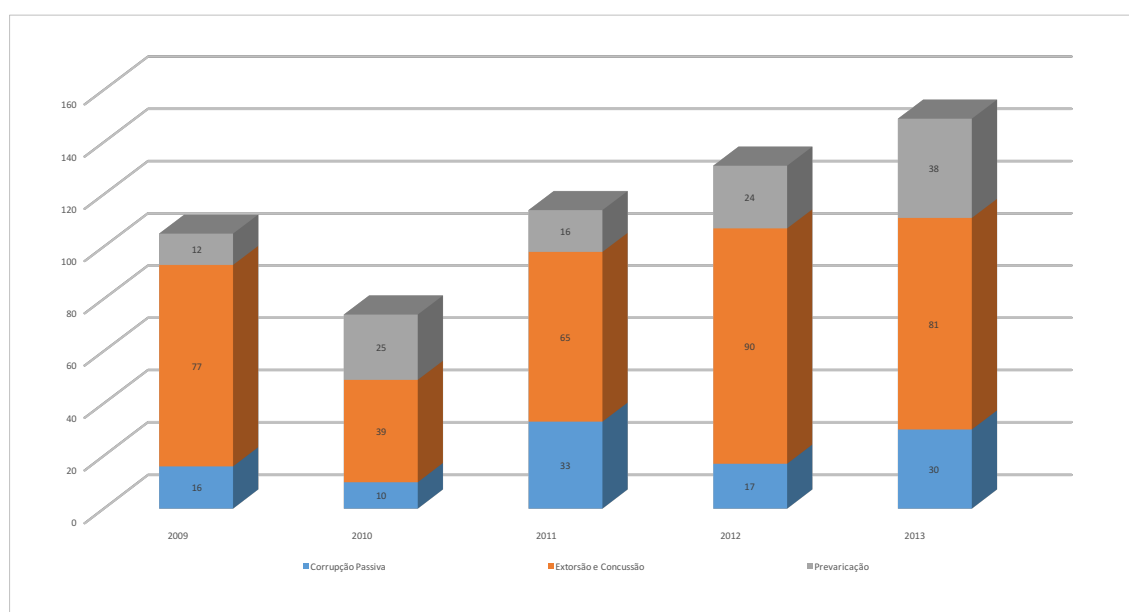
A ideia de punir se contrapõe à de responsabilizar e o termo “punir” é, em si mesmo, carregado de juízo de valor, que se agrega ao termo “culpa”. Buscamos sempre um culpado para receber a punição exemplar e a culpa não é passível de responsabilização. Culpa é passível de castigo ou de perdão. Erros são passíveis de responsabilização e de prestação de contas. Todavia, as instituições de controle policial exercem apenas parcialmente o seu papel, porque não conseguem fazer com que seus agentes internalizem as regras e também porque não são capazes de “punir” igualmente.

O principal problema das corregedorias é que, mesmo quando conseguem êxito na comprovação de algum desvio de conduta, estas se encontram presas ao mecanismo de punição que nos remete ao sistema inquisitorial, o qual busca saber de quem é a “culpa” no lugar de atribuir responsabilidade aos seus agentes. Há uma preocupação em fiscalizar as condutas dos agentes, mas não em regular as suas atividades por meio da atribuição de responsabilidade e do controle dos processos de trabalho.

Tal perspectiva representa a negação da “teoria das maçãs podres”, que reduz os problemas a casos isolados, escolhendo “bodes expiatórios” para preservar a imagem da instituição. Como o seu foco é a inspeção, identificação e remoção de indivíduos que em “desvio de conduta”, esse discurso tem duas consequências negativas, pois permite que os dirigentes e governantes não assumam suas responsabilidades, ao mesmo tempo em que não permite ver os problemas a partir dos processos de trabalho (MIRANDA, 2009).

A ideia de responsabilidade, por outro lado, está associada à profissionalização dos policiais, transparência – algo que nem mesmo as instituições de correção possuem, já que não são capazes de fornecer dados – e *accountability*, termo traduzido por alguns como “prestação de contas”⁵. Em outras palavras, em vez de culpa, atribui-se responsabilidade; no lugar de castigo, há prestação de contas e, quando necessário, sanções para os policiais e os seus gestores. Os dados coletados demonstram que houve um incremento nas práticas de corrupção no mesmo período em que houve queda na “punição” de policiais.

Gráfico 3 – Número de delitos por tipo na PMERJ (2009-2013)

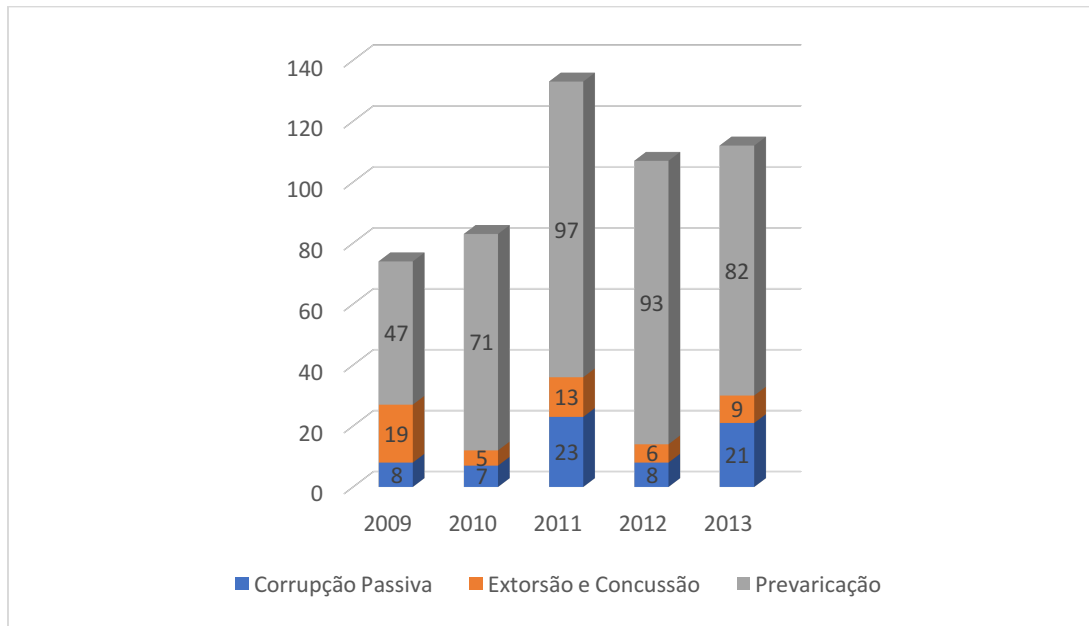


Fonte: Ouvidoria da polícia/RJ.

O Gráfico 3 indica os números de casos de corrupção ativa, extorsão e concussão e de prevaricação na Polícia Militar. Para a análise dos dados, foi comparado sempre o primeiro ano da série com o último. Os três delitos aumentaram no período analisado: a corrupção passiva cresceu 87,5%; a extorsão e a concussão subiram aproximadamente 5,2%; e a prevaricação, cerca de 217%.

O Gráfico 4 faz a mesma comparação; todavia refere-se à Polícia Civil. O número de casos de corrupção passiva na Polícia Civil aumentou 162,5%; já os casos de extorsão e concussão tiveram uma queda de 52,0%; os casos de prevaricação aumentaram 75,0%.

Gráfico 4 – Número de delitos por tipo na PCERJ (2009-2013)



Fonte: ouvidoria da polícia/RJ.

É interessante destacar que o aumento dos casos não se deu da mesma maneira nas duas instituições. Ao contrário, os episódios de extorsão e concussão na PCERJ até se reduziram quando foi feita a comparação entre 2009 e 2013. Todavia, os que envolveram prevaricação na PCERJ são, em números absolutos, muito maiores que os na PMERJ. Essa diferença talvez possa ser explicada pela natureza das atividades das duas polícias. A Polícia Civil lida mais diretamente com procedimento cartoriais, que podem ser manipulados sem esforço, facilitando a prevaricação. Já a Polícia Militar trata com a população no momento exato de um acontecimento, o que pode aumentar as oportunidades de cometer extorsão ou concussão. Os dados comprovam que o número de desvios e de corrupção policial são significativos. Passamos agora a analisar como os policiais explicam esse fenômeno.

As técnicas de neutralização dos policiais

Sykes e Matza (1957) se dedicaram a estudar o comportamento delinquente entre jovens e apontaram que este é aprendido socialmente. Tendo como base a teoria de Sutherland, indicaram que os fatores necessários para cometer um crime envolvem técnicas, motivos, racionalização e uma disponibilidade para descumprir a lei. Por meio de seus estudos, os autores verificaram as possíveis razões que levavam os jovens a entrar na vida do crime. Cometer crimes implica agir de forma contrária

à ordem estabelecida, mas isso não significa que não há nenhum tipo de ordem entre os grupos que delinquem. Alguns autores acreditam que há uma subcultura do crime, em que o comportamento desviante, ou seja, aquele comportamento que fere as normas socialmente estabelecidas, seria valorizado. Porém, se é assim, não deveria existir nenhum sentimento de culpa ou vergonha; afinal, o delinquente fez o que o grupo esperava que ele fizesse, seguindo as regras deste, ainda que as mesmas contrariem as normas sociais. Contudo, tais delinquentes sentem necessidade de justificar suas atitudes perante a sociedade, de modo que possam neutralizar o efeito moral negativo atribuído aos seus atos.

A essas explicações ou justificativas Sykes e Matza chamam de “técnicas de neutralização”. Da mesma forma que os autores observaram entre os delinquentes juvenis essa necessidade de neutralizar suas atitudes, durante esta pesquisa foi verificado o mesmo fenômeno entre os policiais. Os entrevistados desenvolveram vários discursos cujo objetivo, ainda que inconscientemente, era neutralizar os aspectos negativos que a corrupção traz para eles ou para sua instituição. Tendo como base essa percepção, desenvolvi uma tabela em que apresento os principais discursos utilizados pelos policiais para neutralizar os aspectos negativos da corrupção:

| TABELA 1 – Discursos de Neutralização da Corrupção | |
|---|---|
| Discurso | Contexto |
| 1 - Faço porque todo mundo faz! | Vários policiais justificaram a corrupção como um fenômeno frequente e corriqueiro nas instituições policiais. Dessa forma, ser corrupto seria algo comum e justificável, já que todos são. |
| 2 - O policial não veio de Marte! | Na visão de quem utiliza essa expressão, a sociedade é corrupta. Assim como o homem é fruto do meio (Durkheim), o policial corrupto é fruto da sociedade corrupta que o criou. |
| 3 - A sociedade não quer um policial honesto! | Como no discurso anterior, o princípio de neutralização é o de que o policial é corrupto porque é isso que se espera dele. Se o policial for honesto, vai criar problemas, porque irá agir em interesse contrário ao da sociedade, que não quer ser punida pelos seus ilícitos. |
| 4 - A sociedade não está pronta para o policial honesto! | Apesar de parecer com o discurso anterior, essa afirmação não tem o mesmo significado. Nesse caso, prevalece a visão de que a sociedade brasileira ainda não foi introduzida aos valores de cidadania. Dessa forma, não estaria preparada para ser tratada com honestidade, porque está habituada a resolver seus conflitos recorrendo não à lei, mas ao jeitinho e à corrupção. |
| 5 - Os policiais ganham muito mal! | Alguns policiais argumentaram que se os salários fossem melhores, os profissionais tenderiam menos à corrupção, porque não iriam precisar dela como complemento de sua renda. Além disso, teriam mais a perder e pensariam melhor antes de se envolverem em situações que poriam sua carreira em risco. Todavia, essa frase foi também a mais questionada pelos próprios policiais. Segundo eles, se os salários baixos fossem a razão da corrupção, não haveria por que juizes, políticos e outras personalidades que possuem altos salários serem também corruptos. |

| | |
|---|---|
| 6 - A corrupção vem do caráter das pessoas! | Para alguns, a corrupção teria forte relação com os valores morais que cada um de nós possui. Dessa forma, na visão dos policiais, pessoas que têm uma formação moral mais forte tenderiam menos à corrupção. A corrupção estaria relacionada com a criação que a pessoa recebeu e com a sua índole. |
| 7 - A culpa é do governo! | Nesse tipo de argumentação, o governo, aqui representado na categoria Estado, não fornece aos policiais condições dignas de trabalho, não remunera a atividade policial adequadamente, não profissionaliza o trabalho policial por meio de treinamento adequado e não seleciona os candidatos de forma correta. |
| 8 A pessoa já entra para polícia com a intenção de se aproveitar do cargo para corrupção! | Essa narrativa retoma a questão do caráter do policial. Nessa situação, uma pessoa com um caráter "ruim" já ingressa na instituição com o intuito de usar o poder que lhe será atribuído em benefício próprio. Ela também aponta para a falha do Estado em selecionar os seus policiais, e para a proposição de que a corrupção está disseminada nas instituições policiais de tal forma que o indivíduo se candidata à admissão na corporação por já ter como objetivo fazer parte de algum "esquema". |

Fonte: Nascimento, 2014.

Busquei construir a Tabela 1 tendo como base as associações que os policiais fazem entre a corrupção e alguns discursos que poderiam servir como explicação ou justificativa para corrupção nas polícias. Na verdade, nenhuma das narrativas isenta a corrupção, mas neutralizam - ou ao menos tentam neutralizar - seus resultados negativos, sempre apontando para algum efeito externo que funciona como gatilho: a sociedade, o Estado, o salário, entre outros. O único efeito interno da corrupção seria o caráter, mas mesmo ele pode ser neutralizado quando se admite que é algo influenciado pela educação e valores morais transmitidos ao policial por parte de sua família ou pelo ambiente onde foi criado.

Considerações finais

Para que o Estado exerça seu papel de forma apropriada, é necessário que a população possa confiar em suas forças policiais. Contudo, essa confiança não se concretiza se está atravessada pela possibilidade da corrupção. Assim, a corrupção policial foi discutida neste trabalho levando em consideração diversas perspectivas teóricas que passam pela economia e pela sociologia. A definição apresentada aqui é a de que corrupção é um abuso do poder confiado, que agrega um conjunto diversificado de práticas. Nesse caso, tanto um "lanchinho" que o policial ganhou na padaria como o dinheiro obtido por meio do "arrego" configuram corrupção policial.

Algumas questões foram colocadas aqui na busca por respostas: quais fatores influenciam a corrupção? Como os policiais justificam/neutralizam a corrupção? Qual a quantidade de policiais punidos por esse delito? A resposta para a primeira pergunta é uma tarefa hercúlea. A corrupção é um fenômeno que guarda diversas faces e, dependendo do ângulo, a conclusão será distinta, mas certamente parcial, já que não levará em conta as outras variáveis envolvidas. Não há, assim, um único caso de corrupção, ao menos dos que foram analisados neste trabalho, que se explique apenas pela cultura, ou pela moral, ou pela questão econômica, ou mesmo pela estrutura do Estado.

Se é permitido fazer alguma crítica aos autores que discutem o tema da corrupção, eu destacaria algumas tentativas de colocar suas definições de corrupção em caixinhas classificatórias frente a suas causas. Dessa forma, o esforço de revisão teórica foi fundamental para o entendimento do fenômeno, procurando ser viável enxergá-lo de diferentes ângulos, mas sem enquadrá-lo em uma explicação definitiva.

No que se refere ao debate sobre impunidade, é necessário superar a noção de punição tão arraigada no Estado e a substituir pela ideia de responsabilização, em que os processos e as ações resultantes destes são passíveis de controle. Os poucos dados quantitativos que consegui apresentar no trabalho demonstraram claramente que não há muita responsabilização de agentes em desvio. Ao contrário, houve um incremento de queixas contra policiais e uma queda virtiginosa na “punição” para usar os termos nativos. A impressão deixada na análise de dados é que quanto mais crescem as queixas mais diminuem as “punições”.

As técnicas de neutralização dos policiais, ou seja, as justificativas ou explicações apresentadas para corrupção, são as mais diversas, variando desde uma perspectiva moral/individual, que diz que a corrupção depende do caráter da pessoa, passando por uma perspectiva estrutural, que a relaciona com os baixos salários, e pela burocracia estatal, com a culpabilização do Estado, até uma perspectiva moral/coletiva: “faço porque todo mundo faz”.

Compreendo que o discurso dos policiais sobre a corrupção no Rio de Janeiro não ocorre como pura e simples negação; ao contrário, há um reconhecimento da prática, mas acompanhado da justificativa ou neutralização de seus aspectos negativos, com afirmação de que a corrupção é algo que atende não só aos interesses dos policiais, mas também ao interesse de quem quer sair de uma situação ilegal ou embaraçosa sem ser responsabilizado. Em outras palavras, gente que “quer dar um jeitinho”. Nesse sentido, os policiais enxergam a corrupção como uma mercadoria e, como essa mercadoria envolve o uso do poder dado a estes pelo Estado, configura-se, então, uma mercadoria política.

Por fim, entendo que a corrupção policial é um fenômeno que interfere no dia a dia das instituições policiais e da sociedade. Ela afeta a confiança que a sociedade tem nas instituições policiais e também a que os próprios policiais possuem neles mesmos e no Estado como gestor de suas atividades e garantidor de seu trabalho. Dessa forma, a corrupção pode ser um fator que prejudica a relação que temos com o Estado e com seus representantes – nesse caso, os agentes policiais. Isso pode direcionar a população e os policiais a procurar outras ferramentas para resolver seus conflitos ou, ainda, para exercer uma colonização do Estado tendo em vista seus interesses, em clara violação da lei e em desrespeito à democracia.

Notas

¹ Ver Melhoramentos, (2006).

² Os delitos são: tráfico prevalecendo-se da função pública; corrupção ativa; corrupção ativa – tentativa; corrupção ativa em transação comercial internacional; corrupção ativa de testemunha; corrupção ativa de testemunha - tentativa; corrupção passiva; corrupção passiva – tentativa; corrupção passiva privilegiada; concussão; concussão – tentativa; impedimento, perturbação ou fraude de concorrência; facilitação de contrabando ou descaminho; favorecimento pessoal; favorecimento pessoal – tentativa; favorecimento real; favorecimento real – tentativa; peculato; peculato – tentativa; crimes de responsabilidade; enriquecimento ilícito na administração pública; tráfico de influência; tráfico de influência – tentativa; tráfico de influência em transação comercial internacional; prevaricação; violação do sigilo de proposta de concorrência – tentativa; extravio de procedimento policial; facilitação de fuga de preso.

³ As unidades policiais mencionadas na entrevista foram substituídas por letras, pois o objetivo da pesquisa não é denunciar os locais onde a corrupção ocorre, mas apenas demonstrar, por meio do discurso do policial, que ela existe e funciona de forma sistemática.

⁴ Não foi possível levantar os dados referentes ao número de policiais punidos na PMERJ em 2009. Por isso, foram utilizados os dados de 2008 para a PMERJ e de 2009 para a PCERJ, com o objetivo de manter a fidelidade à série histórica.

⁵ Segundo Muniz (2007), também pode significar: “ser obrigado a”, “prestar contas”, “dar satisfação”, explicar, esclarecer, justificar”, “obter a aprovação”, “identificar responsáveis”, “controlar, monitorar, aditar”, “supervisionar, gerir, administrar”, “avaliar e diagnosticar”, “premiar e punir”, “corrigir e aperfeiçoar”, “tornar público”, ou “dar a conhecer ou divulgar”.

Referências

- BLUNDO, Giorgio. (2003), *Décrire le cache au tour du cas de la corruption : Pratiques de la description*. Paris, L'EHESS.
- CACIAGLI, Mario. (1996), *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*. Madri, Centro de Estudios Constitucionales.
- CARVALHO FILHO, Luís Francisco de. (2004), "Impunidade no Brasil: Colônia e império". *Estudos Avançados*, n° 18, pp. 181-194.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. (2004), *Entre a lei e a ordem: Violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro, FGV.
- GRANOVETTER, Mark. (2005), *The Social Construction of Corruption*. Stanford, Stanford University Press.
- GUERRERO, Manuel Alejandro. (2004), *Mexico: La paradoja de la democracia*. México, Ibero e CIE Consulting Research.
- HUNTINGTON, Samuel. (1975), *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo, Forense Universitária/Edusp.
- INECIP. (1995), *Pena y Estado: Corrupción*. Buenos Aires, Del Puerto.
- JONHSTON, Michael. (2002), "Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: Quando a política e corrupção se unem". Em: ELLIOT, Kimberly Ann (org). *A corrupção e a economia global*. Brasília, Editora UnB.
- MELHORAMENTOS. (2006), "Corrupção". *Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo, Melhoramentos, p. 132.
- MILLS, Wright C. (1981), *A elite do poder*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MIRANDA, Ana Paula. (07/12/2009), "Culpabilização x responsabilização: Repensando as corregedorias". *Extra, Coluna Casos de Polícia*. Disponível (on-line) em: <http://extra.globo.com/casos-de-policia/ana-paula-miranda/culpabilizacao-responsabilizacao-repensando-as-corregedorias-388065.html>
- MISSE, Michel. (2005), "O delito como parte do mercado informal". Trabalho apresentado no Seminário Internacional 'A Violência Na América Latina'. Berlim, Freie Universitat.
- MORRIS, Stephen D. [e] BLAKE, Charles H. (2010), *Corruption and Politics in Latin America*. Londres, Lynne Rienner Publisher.
- NASCIMENTO, Andréa Ana do. (2014), *Quando um homem da lei torna-se um sem lei: Os caminhos da corrupção policial*. Tese (doutorado), PPGSA, UFRJ.
- RANQUETAT, Petter Fisher. (2011), *Impunidade: Um estímulo à corrupção*. Monografia (graduação), UFRGS.
- RIOS, José Arthur. (1990), "Argumento e papéis da corrupção". Em: OLIVEIRA, Edmundo (org). *Criminologia crítica*. Belém, Cejup.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. (2002), "A economia política da corrupção". Em: ELLIOT, Kimberly Ann. *A corrupção e a economia global*. Brasília, UNB.

- SCHILLING, Flavia. (1999), *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo, IBCCrim.
- SCHWARTZMAN, Simon. (2008), *Coesão social, democracia e corrupção*. São Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso. Disponível (on-line) em: <http://fundacaofhc.org.br/files/papers/446.pdf>
- SYKES, Gresham M. [e] MATZA, David. (1957), *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*. *American Sociological Review*, Vol. 22, n.º 6, pp. 664-670.
- ZAFFARONI, Eugenio Raul. (1990), “La corrupción; su perspectiva latioamericana”. Em: OLIVEIRA, Edmundo (org). *Criminologia crítica*. Belém, Cejup.

ANDRÉA ANA DO NASCIMENTO (andrea77ana@gmail.com)

é professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS, Porto Alegre, Brasil). É especialista em políticas públicas de justiça criminal e segurança pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, Brasil). Possui doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil) e graduação em ciências sociais pela UFRJ.