

A CONFIANÇA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA

Thaís Battibugli¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é compreender a percepção da população paulista sobre suas instituições de segurança, a saber, Polícia Civil e Polícia Militar, tendo como foco secundário a Polícia Federal e as Forças Armadas. O modo como a população interage ou evita a polícia reflete a eficiência e a qualidade dos serviços por ela prestados, além do grau de confiança nela depositada.

PALAVRAS CHAVE

Polícia, segurança pública, democracia, confiança, *accountability*.

ABSTRACT

This article aims to comprehend the perception of the people from Sao Paulo about their public safety institutions, Civil Police (Polícia Civil) and Military Police (Polícia Militar), having as a secondary importance the Federal Police (Polícia Federal) and the Armed Forces (Forças Armadas). The way the population interacts or avoids the police reflects its efficiency and the quality of its services. Besides, it also makes clear the people's lack of confidence in the police institution.

KEY WORDS

Police, public security, democracy, confidence, accountability.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é compreender a percepção da população paulista sobre suas instituições de segurança, a

¹ Doutoranda em Ciência Política – USP; mestre em História Social – USP; bacharel e licenciada em História – Unicamp. Colaboradora do projeto CEPID – FAPESP- Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição, São Paulo (1822-2000), desenvolvido no Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP)

saber, Polícia Civil e Polícia Militar, tendo como foco secundário a Polícia Federal e as Forças Armadas. O modo como a população interage ou evita a polícia reflete a eficiência e a qualidade dos serviços por ela prestados, além do grau de confiança nela depositada.

É necessário desenvolver algumas considerações pontuais em relação à democracia brasileira, ao poder de polícia e à relação entre policial e cidadão no país para que a visão da população sobre o sistema público de segurança seja melhor analisada.

I – A imagem da população sobre as instituições de segurança

Em 2001, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV), ligado à Universidade de São Paulo, fez uma pesquisa sobre a imagem das instituições policiais junto à população brasileira, tendo por base pesquisas de opinião do DataFolha, feitas entre 1995 e 2000, pesquisas do Ibope, de 1997 a 2000, pesquisas do VoxPopuli de 1999, do Seade de 1998, do Ilanud de 1997 e do próprio NEV-USP de 1999.

Em geral, as pesquisas do DataFolha estavam ligadas a conflitos que expuseram as fraquezas da instituição policial e, portanto, tenderam a refletir esse contexto. Foram realizadas 23 pesquisas de opinião, metade delas feitas na cidade de São Paulo. As pesquisas foram realizadas imediatamente após a greve de policiais, a violência policial em Diadema (Favela Naval); as ações da *gangue da batida*; a violência policial no Rio de Janeiro (morte do seqüestrador de ônibus e da vítima). Os dados coletados devem, portanto, ser vistos com cautela (NEV, 2001, p. 177, 116).

Nas pesquisas do Ibope a abrangência de cidades e regiões foi maior que as do DataFolha. As pesquisas do IBOPE são periódicas e não se preocupam em medir o impacto de determinado fato na imagem da PM e permitem comparações diretas com outras instituições da área da segurança pública como a Polícia Civil, Polícia Federal e Forças Armadas (NEV, 2001, p. 107, 116).

A população sente mais medo do que segurança em relação à PM e à PC. Na pesquisa do DataFolha de 1995, 83% dos negros, diziam ter mais medo do que confiança na PM. Na população negra, o medo da polícia é superior em cerca de 10 pontos em relação à taxa total dos entrevistados. Esse temor seria resultado de ações violentas ou discriminatórias por parte da polícia (Pesquisa DataFolha, 1995, 1997, 2000, apud NEV, 2001, p. 109).

Outra pesquisa de 1997 perguntou o que a polícia inspirava: medo ou confiança. Ambas as polícias eram temidas, mas a PM inspirava mais confiança do que medo. A pesquisa de 2000 concluiu o oposto: a PM era mais temida em comparação à Polícia Civil e à Polícia Federal (Pesquisa DataFolha, 1997, 2000, apud NEV, 2001, p. 109-110).

O grau de confiança na PM e na PC é maior em cidades do interior como, Jundiaí, Piracicaba, Ribeirão Preto, Franca, Rio Preto, São José. A Polícia Civil teve a pior avaliação em relação à PM e à Polícia Federal. Em Ribeirão Preto e São José a tendência é não confiar nas três polícias, enquanto em Franca e em Rio Preto a confiança é maior (Pesquisa DataFolha, 1996, apud NEV, 2001, p. 112-113).

A desconfiança em relação à PM, aumenta nos grandes centros, como no Rio de Janeiro, onde atinge 77% dos entrevistados. Os jovens (de 16 a 34 anos) são os que mais temem a polícia. Surpreende o fato da população de menor renda (D e E) que, com frequência, é alvo das arbitrariedades policiais, é a que tem maior índice de confiança nessas corporações (Pesquisa DataFolha, 2000, apud NEV, 2001, p. 116).

A imagem da polícia nas capitais, nas cidades pertencentes às regiões metropolitanas e suas periferias é mais negativa do que no interior. As cidades do interior têm uma confiança ligeiramente maior na PM. Em relação à PF, as pessoas tendem também a não confiar nela nas capitais e a confiar mais no interior. Apenas as FA, gozam de excelente imagem em todos os municípios (Pesquisa Ibope 1997-2000, apud NEV, 2001, p. 124-126).

Dentre as três instituições policiais, a PF detém as melhores avaliações. A população tem uma avaliação desfavorável da PM quanto à sua eficiência na prevenção de crimes (Pesquisa DataFolha, dez. 1995-jun 2000, apud NEV, 2001, p. 114).

Quando pensam na polícia, 14,3% das pessoas disseram vir-lhes à mente a palavra violência. A palavra medo também é recorrente. Pode-se, assim, inferir, que os entrevistados julgam a ação da polícia mais violenta que o necessário, assumindo que tal prática não deva ser instrumento privilegiado da política de segurança (Pesquisa DataFolha, mar. de 1997, apud NEV, 2001, p. 114-115).

Na avaliação da população sobre a abordagem do cidadão feitas por policiais, segundo 56% dos entrevistados, os policiais são *estúpidos* ao abordar as pessoas nas ruas, enquanto 31% acreditam que eles agem de modo educado e 4% acham que depende do policial, da pessoa e do momento (DataFolha, dez. 1995, apud NEV, 2001).

Em 1997, verificou-se que 48% dos entrevistados negros disseram terem sido revistados pela polícia, contra 46% dos pardos e 34% dos brancos. Os negros são mais abordados, insultados e agredidos pela polícia. Dos negros abordados, 21% foram ofendidos verbalmente e 14% foram agredidos. Dos pardos, 27% foram ofendidos verbalmente e 12% foram agredidos fisicamente. Entre os brancos, 17% ouviram ofensas e 6% foram agredidos. Do total de pessoas que passaram pela revista, 34% disseram confiar na polícia, contra 47% das pessoas que não foram revistadas. Dessa forma, o modo como a revista policial é feita, leva o cidadão a desconfiar da instituição (Pesquisa DataFolha, mar. 1997, apud NEV, 2001, p. 115-116).

Em pesquisa sobre a conduta policial, 53% dos entrevistados disseram que muitos policiais estavam envolvidos com corrupção; 48% acreditavam que muitos policiais estavam envolvidos em abuso de autoridade; 41% acreditavam que muitos deles estavam envolvidos com roubos a bancos; 44% acreditavam que muitos estavam envolvidos

com roubo de veículos. As pessoas também deram notas à polícia: a média foi 5,37 (entre 0 e 10), a pior cidade avaliada foi o Rio de Janeiro com 4,4 e a melhor foi Curitiba com 6,0. A polícia paulista recebeu nota 5,0 (Pesquisa DataFolha, jul. 1997, apud NEV, 2001, p. 116).

A imagem da polícia não sofre grandes variações na análise de homens e mulheres. O grau de desconfiança está bem consolidado na faixa de cinco a dez pontos percentuais acima do grau de confiança, em ambos os sexos (Pesquisa Ibope, 1997-2000, apud NEV, 2001, p. 117-118).

A imagem da polícia segundo a faixa etária revela que os mais jovens confiam menos e os mais velhos confiam mais na polícia. O grau de desconfiança dos jovens na PM e na PC está consolidado em 20 pontos percentuais a mais do que o grau de confiança. Entre os mais velhos, na faixa entre 45 e 50 anos, a tendência é de maior confiança, em torno de dez pontos percentuais acima do grau de desconfiança. Na avaliação da Polícia Federal e das Forças Armadas, mesmo os jovens tendem a confiar mais do que desconfiar (Pesquisa Ibope, 1997-2000, apud NEV, 2001, p. 118-119).

A imagem da polícia segundo o grau de instrução dos entrevistados, mostra que pessoas com baixa escolaridade tendem a confiar mais do que as pessoas com alta escolaridade, nas quatro instituições consideradas (PM, PC, PF, FA). Essa tendência permaneceu relativamente inalterada ao longo dos quatro anos da análise (Pesquisa Ibope, 1997-2000 apud NEV, 2001, p. 118-119).

Na avaliação da PM e da PC, o grau de desconfiança chega a ser surpreendentemente alto, de 30 a 40 pontos percentuais, nas faixas de instrução mais altas em relação às faixas de baixa escolaridade. Nas faixas mais altas, a PC mereceu avaliações piores do que a PM (Pesquisa Ibope, 1999-2000 apud NEV, 2001, p. 120).

Tomando como exemplo o ano de 2000, a PM contava com a confiança de 58% das pessoas com ensino fundamental completo. Para a faixa com superior completo e incompleto o grau de confiança descia para 31%. Já para a PC, para a faixa

com fundamental completo o grau de confiança era de 57% e na faixa com superior completo e incompleto o grau de confiança caía para 20% (Pesquisa Ibope, 2000 apud NEV, 2001, p. 120).

Mesmo a PF não resiste ao critério da escolaridade. Na escolaridade mais baixa, a PF é considerada mais confiável por 66% dos entrevistados, enquanto nas faixas mais altas ela é considerada menos confiável por 44%. Apenas as FA possuem avaliações favoráveis em qualquer faixa de escolarização (Pesquisa Ibope, 2000, apud NEV, 2001, p. 119-120).

A imagem da polícia segundo o nível de renda, segue o mesmo padrão do nível de escolaridade, ou seja, quanto maior a renda, menor o grau de confiança na PM e na PC. Apenas as FA possuem avaliações favoráveis em qualquer faixa de renda (NEV, 2001, p. 121, pesquisa Ibope, 1997-2000).

Quanto às diferentes regiões geográficas do país há um sensível equilíbrio entre os níveis de confiança e de desconfiança da população. Entretanto, a região sudeste é a mais crítica em relação à PM, PC e PF. As pessoas confiam menos na PM na região sudeste e confiam mais na região sul e na região nordeste. Em relação à PF, há de 30 a 40 pontos percentuais de confiança em todas as regiões, exceto para a região sudeste. Quanto às FA, sua imagem permanece inatacável mesmo na região sudeste (Pesquisa Ibope, 1997-2000, apud NEV, 2001, p. 122-124).

Em abril de 1999, o instituto Vox Populi procurou avaliar o nível de confiança nas instituições brasileiras:

Instituição	Confiança baixa (%)	Confiança nem alta nem baixa (%)	Confiança Alta (%)	Não sabe/ Não responde
Justiça/Tribunais	45	33	16	6
Governo Federal	55	30	11	4
Imprensa	23	35	36	6
Forças Armadas	19	28	43	10
Congresso Nacional	52	28	11	9
Serviço público	46	35	14	5
Polícia	50	30	18	2
Bancos/ Sistema financeiro	32	37	23	8

As pessoas confiam pouco na justiça e na polícia. De qualquer forma, polícia é mais bem avaliada do que os políticos (Congresso Nacional), bem como o executivo federal (NEV, 2001, p. 127-128).

Em entrevista sobre o desempenho e a confiança na polícia paulista, a maioria dos entrevistados (53%) reprovou o desempenho da polícia no controle dos crimes que ocorrem nos seus bairros. Essa opinião é mais freqüente entre os homens (60%), e entre os mais jovens (64%), entre os negros (60%) (Pesquisa DataFolha/Ilanud, 1997, apud NEV, 2001, p. 128).

Em 1999, a Justiça, a PM e as prisões foram as instituições que tiveram pior avaliação dentre as instituições de segurança e justiça em diversas capitais do país. Dos entrevistados, 78% avaliaram a PM como regular, ruim ou muito ruim, enquanto para a PC se tem 73%, 55% para a PF, 51% para as Guardas Municipais, 78% para a Justiça, 83% para as prisões, 40% para o Exército. A PM recebeu as melhores notas em Porto Alegre (44%). A pior avaliação da PM foi no Rio de Janeiro (10% a consideraram boa) (NEV, Pesquisa *Atitudes, normas culturais e valores em relação à violência*, 1999 apud NEV, 2001, p. 128-129).

Em Campinas, no ano de 2000, para 79% dos entrevistados, há corrupção na Polícia Civil, sendo que 64% consideram haver muita corrupção. Para 74% há corrupção na PM, sendo que para 53% há muita corrupção (Pesquisa DataFolha, jun. 2000, apud NEV, 2001, p. 130).

II – A polícia e o controle da violência no Brasil

O funcionamento do Estado democrático depende de um sistema legal que preserve as liberdades e as garantias políticas, proteja os direitos civis de toda a população, tenha redes de responsabilidade e mecanismos de fiscalização e punição dos agentes do Estado que cometem ilegalidades no exercício da função. São os mecanismos internos e externos de prestação de contas que formam o sistema de *accountability*, de responsabilização das instituições e seus agentes, visando a proteção do estado de direito. A população acompanha a performance de tais instrumentos fiscalizatórios geralmente via imprensa (O'DONNELL, 2000, pp. 352-353).

O sistema de segurança pública é parte da burocracia estatal e, por isso, sujeito a regulações normativas. A burocracia tem por função administrar a esfera pública, é uma organização complexa estruturada na autoridade racional hierarquizada e disciplinada (WEBER, 1966, pp. 23-27).

A polícia é um órgão burocrático com funções complexas, de cultura e poder peculiar. Foi criada para o controle social interno e, se preciso, dentro dos limites legais, utilizar de violência visando a preservação da ordem; previne crimes com rondas ostensivas, reprime a execução de delitos e leva os infratores para serem devidamente julgados. Protege, assim, a vida e a propriedade. Sua função é resolver de modo rápido, situações desagradáveis e muitas vezes inesperadas (REISS; BORDUA, 1967, pp. 26-28; REINER, 2004, p. 26, p. 167; PESTANA, 1954, p. 53-54; KEANE, 1988, pp. 179-180).

Uma característica que faz da polícia uma burocracia peculiar, é o uso do poder de polícia. Esta é a competência de impor aos direitos individuais restrições necessárias à manutenção da ordem. A polícia detém o monopólio do uso da violência física legítima (WEBER, 2000, p. 34). Essa atribuição exclusiva tem delimitação incerta, causada pela própria natureza do trabalho policial: ter de lidar com casos imprevisíveis e potencialmente perigosos de maneira rápida, sem tempo para maiores reflexões, tendo de agir com o uso da força se necessário, mas sempre na dose correta (PESTANA, 1954, p. 49-50, 69, ADORNO, 1998, p. 14; BITNER, 1990, p. 122).

A atividade policial é dirigida mais para quem a pessoa é, do que para a sua conduta em si. O trabalho de averiguações e as arbitrariedades são frequentemente praticadas em alvos preferenciais: desprivilegiados sociais, jovens, negros, vistos como mais inclinados a cometer infrações. Um jovem negro pobre e um senhor rico branco praticando os mesmos atos certamente receberiam tratamento diferenciado dos policiais. Esta diferenciação baseada em estereótipos reflete preconceitos, a distribuição de estima e privilégios de uma determinada sociedade e protege suas estruturas de poder (BITNER, 1990, pp. 96-99, REINER, 2004, p. 140).

A fronteira exata entre a conduta legal e a arbitrária é nebulosa, mas pode-se perfeitamente distinguir entre uma ação truculenta e uma respeitosa. O problema do exercício do poder de polícia estaria, assim, no amplo arbítrio do policial aliado ao fato de da população ter maior contato com os escalões mais baixos, menos qualificados de sua hierarquia organizacional. São raras as ações policiais com uso de força serem investigadas e julgadas. Portanto, a probabilidade de um policial cometer uma arbitrariedade e ser punido é baixa (BITNER, 1990, p. 122; REINER, 2004, p. 27; COSTA, 1985, pp. 194-207).

O Estado e o monopólio da força podem ser utilizados tanto para proteger, como para ameaçar e cometer ilegalidades. São instrumentos sociais perigosos, caso não sejam controlados pelo sistema judiciário e pela sociedade civil (KEANE, 1988, pp. 179-180). A instituição policial carrega forte tendência a ser *non-accountable*, ou seja, não ser responsabilizável frente aos oficiais superiores, ao executivo estadual e à sociedade. Desvios de conduta em órgãos burocráticos como a polícia, podem ser de grande prejuízo para a consolidação do sistema democrático.

No Brasil, a instituição policial foi, em muitos momentos, reflexo das limitações democráticas e instrumento da violência ilegítima do Estado contra a população. O trabalho da polícia envolve preconceito de classe e comportamento ilegal. (CALDEIRA, 2000, p. 107). O Estado tolera abusos de seus agentes contra os não-privilegiados, os suspeitos em potencial (negros, jovens, pobres, militantes políticos etc.).

Como as vítimas de arbitrariedades policiais pertencem geralmente ao setor mais vulnerável da sociedade, não há grande interesse da instituição policial e do judiciário em apurar desvios de conduta. São tratados pela sociedade como *propriedade* da polícia e, pela polícia, como lixo (REINER, 2004, p. 143).

A violência institucional contra os menos favorecidos é bastante significativa no país devido à perversa combinação entre a não-consolidação dos direitos civis, criadora da subcidadania social, e sua tradicional cultura política autoritária, na qual a violência policial é a sua face mais visível

(CEV, 2000, p. 2; PINHEIRO, 2001, p. 263; ADORNO, IZUMINO, 1999, pp. 118; CALDEIRA, 2000, p. 136).

A história da polícia brasileira está fortemente atrelada ao uso arbitrário da violência. As práticas violentas das polícias civis e militares mantiveram-se a despeito das mudanças no cenário sócio-político do país após a redemocratização de 1985. As iniciativas verificadas no Executivo federal e estadual e mesmo na sociedade civil, no sentido de coibir excessos por parte das polícias e promover o respeito aos direitos humanos não demonstraram significativa eficiência (NEV, 2001, p. 81, 127).

III - A desconfiança da população na Polícia Militar e na Polícia Civil

Há um baixo padrão de confiança na PM e na Polícia Civil, com exceção das Forças Armadas. Os cidadãos demonstram uma generalizada desconfiança na capacidade do poder público em atender suas necessidades. Tal fato certamente interfere na avaliação das instituições policiais (NEV, 2001, p. 116).

Em relação à imagem da PM e da PC não é possível perceber uma tendência de melhora, ao longo dos quatro anos analisados (1997-2000). Em resumo, as pesquisas mostram que:

- A PM e a PC inspiram medo nas pessoas entrevistadas. As pessoas relacionam a polícia à palavra violência, medo e temor.
- Os negros sentem mais medo da polícia, por serem mais mal-tratados.
- Os jovens confiam menos e os mais velhos confiam mais na polícia.
- A população negra e os jovens são alvos preferenciais da polícia.
- A população de renda e escolaridade alta tende a confiar menos na polícia, ao contrário da população de baixa renda e escolaridade.
- Os policiais abordam a maioria dos cidadãos de modo grosseiro. As pessoas abordadas confiam menos na polícia.

- A confiança na PM e na PC tende a aumentar nas pequenas cidades, de baixa concentração populacional e tende, inversamente, a diminuir nas metrópoles.
- A PM recebe avaliação ruim no que se refere à tarefa de prevenção de crimes, em geral, e no controle de crimes no bairro onde moram os entrevistados.
- Acredita-se que muitos policiais estejam envolvidos em crimes (corrupção, roubo, abuso de autoridade).
- A desconfiança na PM e na PC está consolidada entre homens e mulheres.
- A região sudeste é a que avalia a instituição policial de modo mais crítico e negativo.
- A avaliação da PM e da PC é negativa para grande parte dos entrevistados.

O que significa essa elevada desconfiança na Polícia Militar e na Polícia Civil?

Primeiramente, deve-se notar que os fenômenos da confiança e da desconfiança são relacionais e racionais, isto é, existem a partir de relações sociais, da interação entre pessoas, grupos de interesse e instituições estatais. A confiança capacita o indivíduo a enfrentar riscos ao lidar com o outro. É um componente do capital social, pois é parte importante da organização social, como as normas, as redes que promovem facilitam a cooperação entre cidadãos, grupos e instituições (SZTOMPKA, 1999, p. 69-70; LEVI, 1998, p. 77; 79; 83).

Duas linhas teóricas abordam o tema da confiança e auxiliam na compreensão da elevada desconfiança na polícia: a escolha racional e a escola cultural ou humanista.

Pela vertente da escolha racional o indivíduo faz escolhas baseadas no seu interesse individual. A aposta na confiança em alguém ou em uma instituição seria feita a partir da possibilidade das vantagens advindas serem maiores do que

os possíveis riscos, sendo, portanto, uma escolha racionalmente interessante para a pessoa.

A escolha racional se liga a critérios, a valores de segurança, que marcariam condutas individuais e sociais para a proteção contra a opressão e abusos de outrem. Dessa forma, as pessoas orientadas pelo valor de segurança, tenderiam a ver o outro como um possível inimigo ou no mínimo, um competidor. Desse modo, a confiança é estabelecida apenas a partir de informações prévias, a partir da performance e da reputação do outro. O fator segurança se relaciona com valores de segurança (ordem, liderança, competência, efetividade) e com as suas instituições, como a polícia, o sistema de justiça (LEVI, 1998, p. 51-52; 54; 57-60).

Já pela vertente culturalista, a confiança é dada por um conjunto de valores culturalmente partilhados, nem sempre conscientes ou racionais. A ação é conduzida principalmente por critérios societários, comunitários, por valores de harmonia (igualdade, crescimento pessoal, cooperação, benevolência com os outros, harmonia) que privilegiam a coesão social, a partir de normas de confiança comunitárias (respeitar, ter interesse, entender o outro, ser responsável por suas ações, partilhar metas com as pessoas). Assim o fator harmonia se liga a valores de harmonia e com suas instituições, como instituições de caridade, ONGs (LEVI, 1998, p. 56-49; 60).

Sem dúvida, a confiança nas instituições de segurança se faz, em grande parte, orientada por valores de segurança, por interesses individuais e racionais, embora os valores de harmonia, os critérios culturalmente partilhados também estejam presentes quando as pessoas definem sua confiança ou desconfiança em relação a instituições como a polícia (LEVI, 1998, p. 66-67).

Conclui-se que apenas a teoria da escolha racional não explica totalmente o fenômeno da confiança nas instituições, pois como se verificou nas pesquisas sobre a polícia, seria racionalmente insensata a confiança depositada pelos cidadãos de baixa renda e escolaridade na instituição, justamente os que mais sofrem com a arbitrariedade policial.

O que explicaria o fato da parcela da população de baixa renda e escolaridade, mais exposta e vulnerável aos abusos de policiais ter maior confiança na instituição em relação à população de alta renda e escolaridade?

A confiança nas instituições está geralmente distribuída entre diferentes grupos sociais e culturais. É certo que um mau desempenho, uma má prestação de serviços gera desconfiança. Entretanto, os indivíduos são afetados de diferentes maneiras pela performance institucional e agem de acordo com suas expectativas e opiniões prévias, bem como com sua condição social específica. Assim, nem todos os cidadãos tem o mesmo grau de desconfiança nas instituições (NEWTON; NORRIS, 1999).

A população ao analisar uma instituição, como a Polícia Civil e Militar, pode utilizar como critérios de avaliação a performance, a reputação da organização, mecanismos de accountability e o princípio do império da lei:

A performance é medida pela conduta presente, pelos resultados atuais obtidos pela instituição (SZTOMPKA, 1999, p. 77). No caso da PM e da PC, a população mede sua performance pela imprensa, pelo seu contato direto com a polícia, por relatos vividos por outras pessoas. Por exemplo, as pessoas abordadas nas ruas por policiais confiam menos na instituição. Além disso, os entrevistados acreditam ser a instituição permeada pela corrupção, pelo abuso de autoridade e avaliam negativamente a atuação policial em suas localidades. A baixa performance institucional da polícia é uma das causas para seu baixo nível de confiança entre a população.

Já a reputação diz respeito ao passado da instituição. Como foi visto, o passado institucional da PM e da PC é ligado à repressão às *classes perigosas*, aos trabalhadores, aos abusos de poder. Passado de abusos resulta em reputação não-confiável.

Além da performance e reputação, há fatores exógenos ao sistema policial também determinante da avaliação popular, como as transformações políticas e sociais, as mudanças de valores. Assim, a mesma sociedade que, durante o regime militar e mesmo alguns anos após a redemocratização, tolerava

abusos de autoridade em nome da segurança pública, hoje se mostra crítica a tais condutas.

Outro fator-chave para a construção da confiança nas instituições são os mecanismos de *accountability*, de responsabilização. Tais redes de responsabilidade são impostas a todos os agentes, privados e públicos, sujeitos a controles e punições apropriadas, legalmente estabelecidas (O'DONNEL, 2000, p. 352-353). Quanto mais precisos e eficientes forem os mecanismos de *desconfiança* institucionalizada, mais sólida será a confiança da população, pois o cidadão conta com a aplicação desses instrumentos fiscalizatórios para prevenir e apurar a ocorrência de abusos (SZTOMPKA, 1999, p. 139-140).

A existência de mecanismos de *accountability* sem eficiência prática, contribui para a ocorrência de práticas arbitrárias e para o aumento do descrédito na instituição, caso das instituições policiais, PM e Polícia Civil (SZTOMPKA, 1999, p. 87-91; p. 124-125).

As pesquisas não perguntaram diretamente sobre os mecanismos de responsabilização da polícia; mas, pode-se inferir por respostas positivas sobre a existência de corrupção, dada pela maioria dos entrevistados e pelo elevado índice de desconfiança consolidado entre homens e mulheres, que a população não confia nos métodos internos de fiscalização e punição de policiais. Além disso, historicamente são inúmeros os casos de abusos por parte de policiais sem qualquer punição, ainda que levado a julgamento, pois muitas vezes as investigações são conduzidas pela própria polícia que encobre provas condenatórias, por corporativismo profissional.

Os mecanismos de responsabilização são preciosas bases de sustentação do sistema democrático, pensados desde Montesquieu, a partir da fiscalização mútua entre os três poderes (legislativo, executivo e judiciário). Essa fiscalização no regime democrático deu origem aos *checks and balances* (freios e contrapesos) do sistema político (DALLARI, 2003, p. 219, SZTOMPKA, 1999, p. 141). Na verdade, a *accountability* seria um modo de se estender os freios e contrapesos a todas as instituições do Estado.

Ligado a accountability está o império da lei, instrumento gerador de confiança nas instituições (SZTOMPKA, 1999, p. 142). Como a instituição policial brasileira não conta com eficientes dispositivos de responsabilização, não há a prevalência do império da lei em seu interior. Por conseguinte, a população não confia em uma instituição com inúmeras *saídas de emergência* para os possíveis infratores escaparem impunes.

Portanto, os mecanismos internos de controle institucional são uma forma de institucionalizar a desconfiança popular e transformá-la em confiança no sistema regulatório. Quando tais sistemas se mostram inoperantes, a desconfiança tende a se exacerbar, segundo Sztompka (1999, p. 145). No Brasil, a prevalência da cultura da desconfiança na instituição policial e no judiciário se reflete no não-acionamento do sistema, pois a vítima, ao não acreditar na real possibilidade de punição dos infratores, não leva seu caso às autoridades competentes.

Se a maioria dos brasileiros não consegue estabelecer relações de confiança com sua polícia (PM e PC), é porque falta a essas instituições provas de performance eficiente e ordeira, isto é, uma atuação planejada e dentro dos limites lei. Assim, é necessário o estabelecimento de uma nova performance na instituição, que privilegie não apenas a segurança de alguns grupos, mas a harmonia que as normas de confiança comunitária sugerem e que o sistema democrático tanto necessita.

A enorme desconfiança da população brasileira na PM e na PC não está dentro do limite de uma desconfiança *saudável*, sugerida pela idéia de que *o preço da liberdade é a eterna vigilância*, que incentiva o governo e suas instituições a operar constantemente sob o desafio de provar ser digno de confiança (PUTNAM; PHARR; DALTON, 2000; PETTIT, 1998, p. 308-311). Tal desconfiança demonstra ser necessária a quebra de toda uma cultura política autoritária e excludente existente no interior dessas organizações. Somente dessa forma, as instituições policiais entrarão plenamente no regime democrático.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. "Consolidação Democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades." In Zaverucha, Jorge (org.). *Democracia e instituições políticas Brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço. 1998.

ADORNO, Sérgio, IZUMUNO, Wânia Pasinato. "As Graves Violações de Direitos Humanos: o tema e a pesquisa" in PINHEIRO, Paulo Sérgio (Pesquisador Responsável). *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Relatório Final, Volume 1. São Paulo: NEV-USP, 1999.

BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. Northeastern University Press, USA, 1990.

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

CENTRO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA (CEV). *Construção das Políticas de Segurança Pública e o Sentido da Punição*, São Paulo (1822-2000). São Paulo: CEV/CEPID/FAPESP - Projeto 2 (2001-2006), 2000.

COSTA Jr., Heitor. 'O controle da violência da polícia pelo sistema penal'. *Justitia*, vol 131, 1985, pp. 194-207.

KEANE, J. (Ed.). *Civil Society and the State*. New European Perspectives. Verso, London, New York, 1988.

LEVI, Margaret. 'A State of Trust'. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret. *Trust and Governance*. NYC, Russell Sage Foundation, 1998.

NEWTON, Kenneth; NORRIS, Pippa. 'Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?' In: NORRIS, Pippa. *Critical Citizens*. Oxford University Press, 1999.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA (NEV). *Pesquisa sobre a imagem da polícia junto à população*. Mimeo, 2001.

REISS, Albert J., BORDUA, David J. 'Environment and Organization: a Perspective on the Police'. In: *Police: six sociological essays*. BORDUA, John Wiley, NYC, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial" in MENDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Democracia Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

PESTANA, José César. *Manual de Organização Policial*. São Paulo: SG, 1954.

PETTIT, Philip. 'Republican Theory and Political Trust'. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret. *Trust and Governance*. NYC, Russell Sage Foundation, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. "Transição política e não-Estado de direito na República". In: SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, P. S. *Brasil: um século de transformações*. Companhia das Letras, São Paulo, 2001.

PUTNAM, Robert D.; PHARR, Susan J. e DALTON, Rusell J.. *Disaffected Democracy: What's Troubling the Trilateral Democracies?* Princeton University Press, 2000.

REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

SZTOMPKA, Piotr. *Trust – A Sociological Theory*. CUP, 1999.

WEBER, M. "Os fundamentos da organização burocrática: uma construção de um tipo ideal". In: *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

Obras gerais e de referência

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

