

As reformas nas polícias e seus obstáculos

Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias

The police reforms and their barriers

A comparative analysis of the interactions between civil society, political society and the police

*Arthur Trindade Maranhão Costa**

Resumo: Este trabalho analisa as dinâmicas sociais e políticas relacionadas às reformas das polícias. Para compreender os sucessos e fracassos destas reformas é necessário analisar comparativamente as interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Discutem-se inicialmente as características e o papel de cada um desses atores políticos nas reformas. Nas seções seguintes, analisamos as tentativas de reformas das Polícias do Rio de Janeiro (Brasil) e Nova York (EUA) buscando ressaltar as particularidades destas interações. Argumentamos que as reformas têm sido condicionadas pelo crescimento da violência urbana. Para tal, nos baseamos em fontes documentais e entrevistas realizadas pelo autor com lideranças políticas e policiais envolvidas nesses processos de reformas. Finalmente, concluímos que a implantação de reformas implica na redefinição do papel das polícias numa estrutura estatal de controle social.

Palavras-chave: Reformas das polícias; Violência urbana; Controle social

Abstract: This study examines the dynamics related to social and political reforms of the police. To understand the successes and failures of these reforms is necessary to analyze comparatively the interactions between civil society, political society and the police. It was initially discussed the characteristics and role of each of these political actors in reforms. In the following sections, we analyze the attempts to reform the Police of Rio de Janeiro (Brazil) and New York (USA) seeking emphasize the particularities of these interactions. We argue that the reforms have been conditioned by the growth of urban violence. To do this, we rely on documentary sources and interviews conducted by author with political leaders and police involved in these reform processes. Finally, we mean that the implementation of reforms involves redefining the role of a police state structure of social control.

Key words: Reforms of the police, Urban violence, Social control

* Arthur Costa é professor de Sociologia – Nevis/UnB, Brasília, Brasil. <arthur@unb.br>

Introdução

Apesar das transições políticas da década de 1980, em vários países da América Latina as relações entre o estado e a sociedade, em especial os segmentos mais pobres, continuam sendo marcadas pelo exercício arbitrário e, muitas vezes, ilegal do poder.¹ Dentre as práticas políticas que persistem no cotidiano latino-americano, a violência policial chama atenção, uma vez que é cometida pelo estado e seus agentes contra os cidadãos. A violência e o abuso de autoridade cometidos por policiais contra cidadãos comuns refletem uma séria deficiência dos regimes políticos implantados na região. Tais práticas traduzem o desrespeito por parte do estado a alguns dos direitos mais elementares presentes na idéia de cidadania que são os direitos civis.

Em função destes problemas, algumas das recém (re)estabelecidas democracias da América Latina têm enfrentado o desafio de reformar suas forças policiais. Os esforços se concentraram na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle, estimulando as polícias a se submeter ao estado de direito e a respeitar as liberdades civis. Dentre as várias medidas que vem sendo propostas e implantadas, podemos destacar: a ampliação das competências judiciárias, a criação de ouvidorias de polícia e as mudanças no treinamento policial a fim de incorporar os princípios de direitos humanos. Processos de reformas foram iniciados na Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México e Nicarágua. Apesar dos esforços, as reformas implantadas não lograram o êxito esperado.

Este trabalho analisa as dinâmicas sociais e políticas relacionadas às reformas das polícias. Para compreender os sucessos e fracassos destas reformas é necessário analisar comparativamente as interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Discutem-se inicialmente as características e o papel de cada um desses atores políticos e sociais nas reformas. Nas seções seguintes, analisamos as tentativas de reformas das Polícias do Rio de Janeiro (Brasil) e Nova York (EUA) buscando ressaltar as particularidades destas interações. Argumentamos que as reformas têm sido condicionadas pelo crescimento da violência urbana. Para tal, nos baseamos em fontes documentais e entrevistas realizadas pelo autor com lideranças políticas e policiais envolvidas nesses processos de reformas. Finalmente, concluímos que a implantação de reformas implica na redefinição do papel das polícias numa estrutura estatal de controle social.

¹ Para uma visão geral do tema ver Mendez *et al.* (2000).

Sociedade civil, sociedade política e polícias

A relação entre o modelo estatal de controle social e as práticas cotidianas das polícias deve ser mais bem entendida. A forma de atuação das polícias e suas tarefas cotidianas estão relacionadas a um modelo específico de controle social como vimos na seção anterior. Desse modelo deriva uma série de práticas policiais, algumas delas consagradas nos estatutos, regulamentos e manuais de polícia. Outras, não menos importantes, incorporam-se à cultura institucional e são transmitidas pelos processos de socialização a que estão submetidos os membros das organizações policiais. Mudar algumas destas práticas, formal ou informalmente institucionalizadas, é o principal objetivo das reformas que estamos discutindo neste trabalho, principalmente as que dizem respeito à relação entre polícia e sociedade.

O processo de institucionalização implica na idéia que elas devem persistir no tempo e que são de difícil mudança. A institucionalização de determinadas práticas, sem dúvida, confere maior estabilidade às relações sociais no interior das polícias, uma vez que impõe limites e padrões às ações individuais. Além disso, tais práticas moldam os valores e as identidades policiais. Em outras palavras, elas ajudam a definir o que é “ser policial”.

Sem dúvida, a institucionalização de determinadas práticas dificulta os processos de reforma policial. Estas dificuldades não se resumem simplesmente à vontade dos indivíduos, mas surgem também do processo cognitivo de formação da identidade policial. Entretanto, isso não significa dizer que não se possa reformar as polícias, mas sim que esse processo é difícil.

Algumas mudanças políticas e sociais podem ajudar nesse processo de reforma institucional. Os processos de industrialização, inicialmente verificados na Europa e mais tarde em alguns países da América Latina, criaram condições para o surgimento de novas identidades políticas, alterando o equilíbrio de forças previamente estabelecido. Da mesma forma que os processos de democratização abriram novos espaços para manifestações políticas, criando novas condições para a organização e a articulação das demandas. No entanto, tais transformações, embora necessárias, não são suficientes para levar adiante os processos de reforma nas instituições policiais. Esse processo de reforma irá depender também da forma como a sociedade civil, a sociedade política e as lideranças policiais irão interagir, criando as condições necessárias para romper com essas práticas institucionalizadas.²

² Sobre essas interações e as condições para as reformas policiais ver Stepan e Costa (2001).

Analisando alguns processos de reforma policial, verificamos que estes normalmente começam com protestos e manifestações da sociedade civil. Grupos de direitos humanos, associações de advogados, movimentos sociais e diversas outras organizações da sociedade civil desempenham papel fundamental nessa tarefa.

Além das manifestações contra a violência policial, a sociedade civil também é capaz de prover informações e documentação que comprovem essa violência. Não raro, casos de abuso de autoridade e de violência policial são retratados em relatórios sobre as condições dos direitos humanos num dado país. Bem como registros de violência policial podem ser sistematizados por essas organizações. Em alguns casos, o trabalho permite a elaboração de estatísticas, possibilitando comparações com outras forças policiais. Também é freqüente o uso de pesquisas de opinião para retratar como o trabalho policial é percebido pela população.

Essa tarefa de coleta e produção de informações não é, necessariamente, exclusiva da sociedade civil. Outros órgãos estatais podem também realizar essa função. Entretanto, quando a violência policial está institucionalizada nas polícias, tais práticas são vistas como normais e rotineiras e, portanto, não necessitam de atenção especial. O mesmo ocorre quando o estado não admite o uso de práticas ilegais por parte dos seus agentes. Nesse caso também importantes informações deixam de ser coletadas e sistematizadas.

Alguns grupos e ativistas internacionais de direitos humanos propiciam condições materiais, bem como importante acesso aos meios de comunicação. A existência de uma rede internacional, cujo principal papel é difundir essas informações externamente, aumenta a capacidade de pressão dessas organizações.³ Embora importante esse apoio externo por si só tem-se mostrado insuficiente para forçar reformas nas polícias. Nesse ponto, a pressão dos movimentos sociais internos continua sendo fator fundamental.

Num primeiro momento as demandas da sociedade civil são importantes para iniciar o processo de reforma policial. Mas além de pressionar por mudanças, é preciso também sugerir novas direções a serem tomadas. É necessário produzir conhecimentos novos sobre a atividade policial, conhecer políticas alternativas às normalmente implantadas e entender as demandas da população. Nesse ponto, as universidades e os centros de pesquisas tornam-se importantes atores políticos, capazes de impulsionar o processo de mudança institucional.

³ Sobre essas redes internacionais ver Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), cap. 3.

Entretanto, esse papel da sociedade civil pode ser alterado, quando se estabelece uma dinâmica do tipo “sociedade contra o estado” (Linz e Stepan, 1996). Embora tenha desempenhado importante papel na queda dos regimes não-democráticos, a sociedade civil pode não reconhecer a sociedade política como arena legítima para a articulação e organização de interesses, bem como pode rejeitar a possibilidade de cooperação com o estado e seus órgãos, principalmente em áreas sensíveis como o aparato coercitivo. Pode ocorrer também que a sociedade política, ou algumas autoridades governamentais não reconheçam estas entidades da sociedade civil como interlocutores legítimos para debater e propor mudanças no aparato coercitivo estatal. Estas situações podem ser observadas em alguns estados da federação brasileira, onde ONGs, movimentos sociais, universidades e centros de pesquisa pouco interagem com autoridades governamentais.

Ao assumir a impossibilidade de cooperação com o estado, principalmente nessas áreas sensíveis, a sociedade civil acaba furtando-se do seu papel no processo de reforma policial. Novos conhecimentos deixam de ser produzidos, deixando as opções de mudanças limitadas às práticas já conhecidas e largamente aceitas nas forças policiais. Pior, cria-se uma situação onde, por um lado se demanda por mudanças, mas por outro não se sabe exatamente que tipo de mudança.

A sociedade política, aqui entendida como a arena onde a *polis* se organiza para a contestação e o exercício do poder político, também exerce um papel importante nesse processo de mudança institucional. Inclui partidos políticos, normas e práticas eleitorais, processo legislativo, lideranças políticas e alianças interpartidárias. Em termos de reforma policial, a sociedade civil pode propor mudanças, mas só a sociedade política pode dispor sobre o tema.

Nesse sentido, a sociedade política pode tomar uma série de medidas para reformar as instituições policiais. Dentre elas está a decisão de não criar ou tolerar forças paramilitares. Não raro, as lideranças políticas, acabam por criar, ou mais frequentemente, tolerar forças paramilitares a fim de aliviar as pressões populares por segurança e proteção. Isso acaba por propiciar condições para práticas violentas de difícil controle. Não raro, essas forças paramilitares ameaçam a própria legitimidade do regime.

Outra decisão importante é a de usar preferencialmente a polícia, e não o exército, como instrumento de manutenção da ordem. A polícia deve ser dotada de uma cadeia de comando política e não militar, o que significa colocar as polícias sobre controle civil. Para tal, os policiais devem estar submetidos às leis, normas e tribunais civis.

Se um sistema é organizado na forma de federação, nenhuma força policial pode violar os direitos individuais estabelecidos pela constituição federal, em nome, ou sob a proteção das prerrogativas federativas dos estados membros. Em alguns estados do sul dos EUA, violações dos direitos civis por parte das forças policiais sob a proteção das autonomias estaduais eram comuns até a década de 1960. O mesmo ocorre em alguns estados do Brasil e da Rússia hoje em dia. Finalmente, cabe à sociedade política implementar um sistema de controle institucional da atividade policial. O que implica a criação ou reforma no sistema de justiça, nos códigos de processo penal, das normas internas de conduta policial.

Todas as decisões aqui mencionadas são prerrogativas da sociedade política. As dificuldades de implementar essas decisões não são desprezíveis e irão depender fundamentalmente das características da sociedade política. Dentre várias dificuldades, destaco duas. A primeira diz respeito à forma como a sociedade política está estruturada. As decisões devem seguir normas específicas, que por vezes se tornam obstáculos às reformas. Em todas as sociedades políticas democráticas, procura-se proteger alguns direitos das minorias politicamente representadas, normalmente através do poder de veto, da vontade da maioria. Entretanto, o grau de proteção aos direitos das minorias políticas varia bastante.⁴ Quanto maior o poder de veto conferido às minorias políticas, maior a dificuldade de aprovar tais reformas.

Outro obstáculo à reforma policial diz respeito à relação entre a sociedade política, principalmente o sistema partidário, e as forças policiais.⁵ Quando as forças policiais tornam-se objeto de cobiça partidária, tornando verdadeiros instrumentos políticos da máquina partidária, as possibilidades de reformas diminuem consideravelmente. Em outras palavras, quanto maior a ingerência do sistema partidário nas instituições policiais, menor a possibilidade de que a sociedade política promova as reformas institucionais necessárias. Normalmente essa ingerência partidária nas polícias envolve a nomeação política de grande parte dos postos de comando, a criação de lealdades partidárias e a subordinação das normas institucionais aos interesses partidários.

Por um lado, sustentamos a necessidade de subordinação das forças policiais ao poder político, por outro argumentamos que a demasiada

⁴ Sobre os mecanismos de proteção das minorias políticas em estados federativos e como esses mecanismos variam ver Stepan (1999); sobre as relações entre Poder Executivo e Legislativo na América Latina, ver Mainwaring e Shugart (1997).

⁵ Para uma visão mais ampla de como a relação entre o sistema partidário e a burocracia estatal condicionam as possibilidades de reforma ver Geddes (1994).

ingerência política constitui-se num obstáculo às reformas. Entretanto, embora possa parecer, esse argumento não é contraditório. Subordinação política significa dizer que as decisões, as estratégias e as normas de condutas policiais serão submetidas ao poder político. Entretanto, as normas internas de promoções, nomeações e transferências não devem basear-se nas lealdades políticas. A relação entre a sociedade política e as forças policiais que melhor traduz os anseios de mudança e controle é: subordinação política e independência administrativa. O inverso se constitui num obstáculo às reformas.

Finalmente, cabe destacar o papel das lideranças policiais nos processos de reforma institucional. Embora a sociedade civil e a sociedade política desempenhem papéis importantes, nenhuma reforma policial pode ser implementada sem o apoio de algumas lideranças policiais. Uma reforma iniciada sem o mínimo de apoio interno terá poucas chances de ser bem sucedida. Afinal de contas, as reformas institucionais serão implementadas, em última instância, pelas próprias polícias. Quem já trabalhou numa instituição altamente burocratizada e hierarquizada sabe que há muitos meios e truques para tornar uma reforma institucional sem efeitos práticos. Nesse ponto, as lideranças policiais ajudam a driblar esses obstáculos, bem como conferem legitimidade ao processo de reforma.

Obviamente, não se trata do apoio e do compromisso da instituição policial como um todo, o que seria difícil de conceber. Mas sim, de reconhecer as diferenças e os conflitos entre os diferentes grupos das forças policiais. A aproximação de determinados grupos de policiais com organizações da sociedade civil, universidades e centros de pesquisa, por exemplo, serve para disseminar as idéias de mudanças, que dificilmente poderiam ser pensadas exclusivamente dentro das polícias. Essa aproximação revela-se útil também quando permite uma maior troca de informações e conhecimentos entre civis e policiais, conferindo maior aplicabilidade às propostas de reforma.

É importante, também, que essas lideranças policiais recebam apoio da sociedade política, ou pelo menos dos governantes. Sem um verdadeiro compromisso de reforma entre os governantes e as lideranças policiais dificilmente o processo de mudança institucional terá sucesso. Esse apoio pode ser traduzido de duas formas. De um lado, cabe aos governantes livrar seus chefes de polícia das pressões contrárias vindas do sistema partidário e das outras agências estatais. De outro lado, as lideranças policiais necessitam de razoável grau de autonomia para implementar as mudanças necessárias.

Estamos argumentando sobre a necessidade de apoio dos governantes às reformas policiais. Entretanto, não podemos esquecer que essas lideranças políticas sobrevivem, em termos políticos, dos resultados das suas políticas públicas. Políticos precisam de votos, pelo menos nos regimes democráticos. Portanto é importante mostrar os resultados satisfatórios das reformas policiais.

Aqui está um dos grandes problemas desses processos de reformas policiais. As reformas que visam aumentar o grau de controle sobre a atividade policial não necessariamente implicam na melhoria da performance dessas instituições no que diz respeito à criminalidade. Um grande problema é iniciar um processo de reforma nas polícias para acabar com as práticas violentas e os abusos de autoridade, prometendo melhorar a eficiência institucional cujo apelo eleitoral é sempre muito alto. Esse não é exatamente o objetivo desse tipo de reforma. O grande apelo político de tornar as polícias menos violentas e autoritárias é propor torná-las mais confiáveis e úteis à população.

A seguir analisaremos as interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias em dois casos: Rio de Janeiro e Nova York. Nos concentraremos no estudo das tentativas de reformas feitas no governo de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, e de John Lindsay em Nova York.

A violência urbana e a sociedade civil no Rio de Janeiro

A violência policial é prática corrente nas forças policiais do Brasil de forma geral e do Rio de Janeiro em particular. A prática de tortura, famosa durante os anos do regime militar (1964-1985), bem como maus-tratos de prisioneiros, continuam sendo recorrentes nas instituições policiais do estado, especialmente nas delegacias da polícia civil.⁶ São comuns também os relatos de execuções de pessoas sob custódia policial, bem como o abuso da força letal (Cano, 1996). A violência policial não é novidade, ao contrário, é resultado de uma longa tradição de práticas autoritárias do estado contra os segmentos mais pobres da sociedade. A implantação de um regime democrático, a partir de 1985, não coibiu a perpetuação dessas práticas. Em função destes problemas, desde meados da década de 1980, o Rio de Janeiro tem assistido a inúmeras tentativas de reformar as polícias a fim de submetê-las ao *estado de direito*, tornando-as menos violentas e

⁶ Ver Human Rights Watch (1997) e Anistia Internacional (2001). Ver também os relatórios do Movimento Nacional dos Direitos Humanos.

mais próximas do cidadão. Infelizmente, após duas décadas de debates e propostas, não se pode dizer que o quadro tenha mudado.

As propostas de reformas nas polícias do Rio de Janeiro têm sido condicionadas pelo crescimento da violência. Da mesma forma que o restante do país, tanto o estado quanto o município do Rio de Janeiro verificaram um drástico aumento dos índices de violência letal a partir da década de 1980. No município do Rio de Janeiro essas taxas saltaram de 35,5 em 1983 para 53,6 em 1.000 habitantes, em 2000.⁷ Nesse período, as estatísticas disponíveis mostram o crescimento contínuo dos homicídios até 1994, quando houve uma diminuição dos indicadores. Desde então a taxa estabilizou-se acima dos 50 homicídios por 100 mil habitantes.⁸

Parte significativa da população do Rio de Janeiro vê na ação enérgica das polícias a solução para o problema de violência urbana. Nesse sentido, a violência policial é tolerada por muitos. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas e pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião) em 1997, mostrou que cerca de 44% da população da cidade aceitava o uso de métodos violentos pela polícia.

Esse apoio ou tolerância da sociedade civil com relação à violência policial é um dos principais obstáculos à reforma das polícias no Rio de Janeiro. Tal apoio materializa-se de diversas formas. Alguns políticos, notórios defensores da violência policial, têm constantemente recebido apoio eleitoral. Foi o caso do deputado estadual Emir Laranjeiras, ligado ao grupo de policiais conhecido como *Cavalos Corredores*, famoso por suas práticas violentas. Bem como, o caso do deputado estadual Sivuca, autor da frase “*bandido bom é bandido morto*”. Além desses casos mais flagrantes, o discurso de “maior rigor policial no combate à criminalidade” tem um fortíssimo apelo eleitoral.

Também é da sociedade civil que vêm o apoio aos grupos de extermínios ou esquadrões da morte. Esses grupos, normalmente compostos por pessoas ligadas à polícia, são financiados por empresários e comerciantes. Na década de 1980, a atuação do grupo conhecido como *Mão Branca* ficou famosa na área da baixada fluminense.

⁷ O cálculo das taxas de homicídios baseou-se nos dados do Ministério da Saúde. Foram considerados homicídios as mortes por causas externas intencionais e de intencionalidade desconhecida. Utilizando o método de Lozano, uma proporção das mortes de intencionalidade desconhecida foi considerada no cálculo da taxa de homicídios.

⁸ Para uma comparação da magnitude destes números vale destacar que cidades como Paris, Londres, Madrid e Milão apresentaram taxas inferiores a 2/100.000 habitantes em 2000. No mesmo ano Nova York e Buenos Aires registraram menos de 7/100.000 habitantes. No Brasil, segundo o Ministério da Saúde, somente Recife, Vitória, Cuiabá e São Paulo anotaram índices superiores aos do Rio de Janeiro.

A tolerância com a violência policial não se dá apenas através do apoio eleitoral e do financiamento de grupos de extermínio. A mídia também desempenha um papel fundamental. Frequentemente operações policiais em favelas acabam por ferir e matar pessoas inocentes. Por vezes, esses incidentes provocam uma explosiva reação por parte dos moradores dessas comunidades. Nessas ocasiões, a população favelada desce o morro para protestar contra estas mortes. Quando relatados pela mídia, estes fatos aparecem como estratégias dos narcotraficantes para coibir a ação policial. Dificilmente a violência policial, deliberada e gratuita, é analisada como a principal causa dos protestos. Nesse sentido, além de tolerar a violência policial, a sociedade civil também se nega a ver os seus efeitos mais perversos.

A partir de meados da década de 1990, a idéia de que a violência policial seria a fórmula para conter a escalada da criminalidade urbana passou a ser contestada por alguns. Apesar da violência e arbitrariedade policial, os indicadores de criminalidade continuaram aumentando. Além disso, diversos incidentes de violência policial serviam para demonstrar a precariedade e a ausência de controle sobre a atividade policial.⁹ É nesse contexto que algumas lideranças da sociedade civil começaram a articular-se para propor um novo modelo de atuação das polícias.

O surgimento do movimento *Viva Rio* significou uma mudança de postura de uma parte da sociedade civil organizada. O movimento foi criado em 1993 e a partir daí transformou-se numa organização não-governamental, voltada para discutir os problemas da cidade através da incorporação dos seus mais diversos atores sociais. Em torno do *Viva Rio*, reuniram-se expressivas lideranças da sociedade civil carioca. Na área de segurança pública, a idéia era apoiar iniciativas que abordassem o problema de forma mais ampla, fugindo do esquema violência urbana-violência policial.¹⁰

Apesar disso, é importante notar que o movimento surgiu muito mais como uma reação à escalada da violência urbana do que à persistência da violência policial. Nesse sentido, a reforma nas polícias seria condicionada à idéia de maior eficiência no trato com a criminalidade. A necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de controle da atividade policial seria subsidiária a esta idéia principal.

No Rio de Janeiro, as primeiras tentativas de reformar as relações entre a polícia e a sociedade ocorreram no primeiro governo de Leonel Brizola

⁹ Talvez os incidentes mais famosos tenham sido o extermínio dos meninos de rua nas escadarias da Igreja da Candelária e o massacre de uma família na favela de Vigário Geral em 1993.

¹⁰ Sobre a criação e organização do *Viva Rio* ver Miranda (1998).

(PDT). Nos dois mandatos de governador (1983 a 1986 e 1991 a 1994) algumas mudanças institucionais foram promovidas visando restabelecer o controle civil sobre o aparato policial e coibir a violência policial. Foram proibidas as *blitze* de trânsito, bem como as prisões sem flagrante delito. Também foram proibidas as operações nas favelas que envolvessem arrombamentos de casas sem ordem judicial, tradicionalmente conhecidas como “pé na porta”. Da mesma forma que fora suspensa a repressão às manifestações populares, greves e passeatas.¹¹

Apesar dessas iniciativas, a política de segurança pública no primeiro governo Brizola fora bastante criticada, uma vez que não conseguira reduzir as taxas de criminalidade. Tampouco fora capaz de coibir de fato a violência policial. Como admitiu o Comandante Geral da Polícia Militar, coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira: “É certo que falhamos. Não conseguimos implantar o modelo democrático que defendíamos. Não soubemos prender traficantes nas favelas sem invadir barracos, sem colocar em risco a vida de terceiros; não soubemos fazer a polícia investigar para prender; não soubemos fazer a polícia entender que a sua principal tarefa era prender e não matar” (Cerqueira, 2001, p. 49-50).

Não é de admirar, portanto, que, a partir de 1994, surgissem pressões para que o governo federal interviesse na segurança pública do Rio de Janeiro. Em 1992, as forças armadas responsabilizaram-se pela coordenação e operação da segurança das lideranças políticas mundiais que compareceram à conferência sobre meio ambiente na cidade (ECO-92). Respalgadas pelo exemplo da ECO-92, inúmeros setores da cidade passaram a pressionar por uma intervenção das forças armadas no estado.

As pressões vinham de várias direções. Da parte da sociedade política, diversas lideranças estaduais e federais defendiam a tese de intervenção federal. Por ser um ano eleitoral, o tema ganhou enorme destaque, servindo de plataforma de campanha para muitos candidatos. O principal candidato da oposição ao governo do estado, Marcelo Alencar (PSDB), defendia publicamente a utilização de tropas federais na segurança pública. Diversos outros candidatos, valendo-se do discurso de “lei e ordem” apelavam para que os militares fossem para as ruas do Rio de Janeiro proteger a população contra os criminosos.

Na sociedade civil, inúmeras entidades apoiavam a intervenção federal. Os principais veículos de informação passaram a atacar a ineficiência da

¹¹ Para uma visão geral das políticas de segurança pública nos dois governos de Brizola ver Cerqueira (1998).

polícia e a sugerir a cooperação de pessoas ligadas ao governo com o jogo do bicho. Além da mídia, apoiavam abertamente a intervenção a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Federação das Indústrias do Estado (Firjan) e a Associação Comercial do Rio de Janeiro. O movimento “Viva Rio”, inicialmente colaborador das políticas de segurança pública do governo Brizola, também apoiou a intervenção.

Dadas estas pressões, foi firmado um convênio entre o governo do estado e o governo federal para atuação das forças armadas na repressão aos crimes federais (narcotráfico e contrabando de armas).¹² Entre novembro de 1994 e janeiro de 1995, foi executada a chamada “Operação Rio”, onde forças militares e policiais cercaram morros a fim de coibir o comércio de drogas e o contrabando de armas. Por vezes, algumas favelas foram ocupadas temporariamente para que fossem executadas operações de busca e apreensão. Os resultados da operação não foram muito encorajadores. Foram realizadas poucas prisões de figuras-chave do narcotráfico e do contrabando de armas. Tampouco se pode afirmar que os índices de violência tenham baixado. Ao contrário, foi verificado um aumento no número de homicídios durante os meses da Operação Rio (Soares, 1996, p. 275).

Uma análise do significado da Operação Rio deve levar em conta a estrutura de controle social implantada no Rio de Janeiro ao longo do século 20. Tradicionalmente, o controle social na cidade, principalmente no que diz respeito às classes mais pobres, baseou-se essencialmente na utilização do aparato coercitivo estatal. O apelo ao emprego das forças armadas insere-se nessa idéia. Uma vez que as polícias deixaram de ser confiáveis aos olhos das classes dirigentes seria necessário apelar aos militares para restabelecer a “lei e a ordem”. Nesse sentido, a Operação Rio significou uma tentativa de restabelecimento do antigo modelo de controle social baseado fundamentalmente no uso da força.

Na análise do caso do Rio de Janeiro, fica claro como o aumento da criminalidade têm condicionado as tentativas de reforma no aparato policial. A sociedade civil sente-se cada vez mais ameaçada e, em boa medida, apóia ou tolera as práticas policiais violentas. Propostas de endurecimento no “combate à criminalidade” têm freqüentemente encontrado respaldo em parte significativo da opinião pública e do eleitorado. Outra parte da sociedade civil apóia reformas democráticas nas polícias, mas condiciona este apoio à redução da criminalidade urbana.

¹² Leonel Brizola havia deixado o governo do estado para concorrer as eleições de outubro de 1994. Em seu lugar assumiu o vice-governador Nilo Batista.

Além do apoio da sociedade civil, também é fundamental o apoio da sociedade política, em especial dos governadores, para implementar tais reformas. Aqui se põe o dilema político das reformas da polícia no Brasil: como ampliar o apoio junto à opinião pública e ao eleitorado para as reformas que visem diminuir a violência e a arbitrariedade policial? Sabe-se que tais reformas, em curto prazo, têm pouco impacto sobre os índices de criminalidade. Como, portanto, fugir da armadilha reforma policial/redução da criminalidade?

Sociedade política e reforma em Nova York

A partir da década de 1970, iniciou-se um longo processo de reforma na polícia de Nova York. Esse processo estendeu-se por quase 30 anos, implicando inicialmente em mudanças nas normas de conduta da atividade policial. Mais adiante, novas formas de policiamento, baseadas na filosofia de policiamento comunitário, foram introduzidas no *New York Police Department – NYPD*.

No final da década de 1960, as relações entre a polícia de Nova Iorque e a comunidade eram bastante tensas em função do histórico policial de violência e corrupção. Entretanto foram exatamente esses dois fatores, violência e corrupção, que propiciaram as condições que permitiram o apoio da sociedade civil às mudanças no departamento de polícia.

A relação da polícia com as comunidades negras era caracterizada pelo desrespeito à essas comunidades. Os policiais viam essas comunidades como hostis ao seu trabalho e lhes tratavam como inimigas. Além da linguagem agressiva, as comunidades negras queixavam-se que os policiais abusavam da sua autoridade legal. Os policiais abordavam e revistavam pessoas na comunidade, com base na autoridade que lhes fora conferida, para intimidar os grupos e as pessoas vistas como suspeitas. Via de regra, essa demonstração de autoridade não encontrava respaldo legal, uma vez que não existiam razoáveis suspeitas contra essas pessoas e grupos. Os espancamentos e o uso de armas de fogo contra cidadãos indefesos não eram casos raros nessas comunidades (Chevigny, 1969).

Outro problema policial que inquietava a população da cidade, no final dos anos 1960, era a corrupção policial. Depois de uma série de escândalos de corrupção envolvendo policiais, foi instaurada uma comissão parlamentar independente para investigar o *NYPD*, presidida pelo respeitado promotor público Whitman Knapp. Dada a importância do tema, as reuniões e

audiências públicas da comissão Knapp recebiam ampla cobertura da mídia e despertavam profundo interesse na população, que acompanhava cada nova denúncia com grande indignação.

Enquanto a violência policial afetava mais diretamente a comunidade negra, a corrupção incomodava a todos os outros segmentos sociais. Tanto os segmentos mais desprivilegiados quanto os mais favorecidos apoiavam e demandavam por reformas na polícia. Restava às lideranças políticas aproveitarem esse apoio.

Durante as décadas de 1970 e 1980, Nova Iorque ganhou a fama de ser uma cidade violenta e perigosa. Embora ferisse o orgulho dos seus cidadãos, essa fama encontrava respaldo nas estatísticas criminais. Em 1970, a cidade apresentou menos de 15 homicídios por 100.000 habitantes. De 1971 a 1985, a taxa de homicídios manteve-se entre 20 e 25 casos por 100 mil habitantes. Essa taxa voltou a subir a partir da metade da década de 1980, alcançando seu pico em 1990 (30,8).

Foi nesse contexto que o prefeito John Lindsay, um político republicano que aspirava à presidência da República, decidiu que algo deveria ser feito para colocar o departamento de polícia sob controle. Lindsay já havia tentado implantar um órgão de supervisão externo ao *NYPD* em 1966, mas fora derrotado. Portanto, sabia das dificuldades de realizar mudanças na polícia. Depois de tentar sem sucesso inúmeros nomes para substituir Howard Leary como comissário de polícia, Lindsay convidou Patrick V. Murphy, que de pronto aceitou a tarefa.

Filho de um sargento de polícia e irmão de outros dois policiais, Murphy fizera carreira no *NYPD*, onde se destacara como instrutor da academia de polícia. Uma vez aposentado, assumiu a chefia do departamento do polícia de Syracuse (NY), posteriormente chefiou as polícias de Washington (DC) e Detroit (MI). Em todos esses lugares ganhara a fama de reformador. A tarefa de Murphy era colocar o *NYPD* sob controle e resgatar sua credibilidade. Nas suas palavras: “minha tarefa era mudar o departamento a fim de restaurar a confiança da população antes que ela fosse irremediavelmente perdida” (Murphy e Plate, 1977, p. 13). Diferente de outros reformadores, Murphy não prometeu à população drásticas reduções nos índices de criminalidade, mas sim melhoria no controle da polícia. Concentrou seus esforços na implantação da idéia de *accountability* em todos os quadros e setores do departamento (Murphy e Plate, 1977, p. 147).

Murphy sabia que reformar o *NYPD* não seria uma tarefa agradável e que encontraria enorme resistência dentro do departamento. Alguns já haviam tentado e falharam, tornando mais forte a impressão de que era

impossível mudar as coisas. Sabia, portanto que necessitava de grande apoio político por parte do prefeito.

As relações do prefeito com o *NYPD* eram tensas, uma vez que o alto escalão da polícia não aceitava as intromissões dos seus assessores diretos nos assuntos internos do departamento. Por outro lado, as relações da polícia com o sistema partidário eram intensas e bastante próximas. As nomeações e promoções aos cargos mais importantes do departamento tinham que contar frequentemente com algum tipo de apoio político. Essa situação configurava um padrão de relação entre a polícia e o sistema partidário bastante conhecido para os que estudam as instituições policiais: autonomia operacional e interferência política. O *NYPD* possuía grande autonomia operacional, de forma que não prestava contas das suas operações, procedimentos e normas de conduta e estava submetido à interferência política na sua estrutura de comando.

Para levar à frente seu programa de reformas e estabelecer novas normas de conduta, Murphy pretendia nomear policiais da sua confiança para os principais cargos de chefia do departamento. Portanto, se o sistema político continuasse a intervir nas políticas de promoção e nomeação do departamento, todo seu programa de reformas estaria comprometido. Da parte do prefeito, Murphy não teve muitos problemas, mas com relação ao sistema político, a situação teria que ser mais bem negociada, uma vez que boa parte dos ocupantes desses cargos possuía algum tipo de apoio político.

Essa situação ficou clara no caso da substituição de John Walsh, primeiro-comissário do *NYPD*, cargo mais alto da carreira policial (os demais cargos do alto escalão não eram exclusivos de policiais). Murphy gostaria de substituir Walsh por alguém da sua estrita confiança, mas para isso teria que quebrar a resistência do influente promotor público (*District Attorney*) de Manhattan, Frank Hogan, padrinho político de Walsh.¹³ Após uma série de atritos entre o promotor de justiça e o comissário de polícia, Murphy fez Hogan ver que contava com o apoio político irrestrito do prefeito e que seria inútil tentar qualquer tipo de medida contrária ao processo de substituições iniciado no departamento. A partir desse episódio, as substituições foram feitas da forma com que Murphy planejara.

Assim foi possível introduzir uma série de medidas duras para aumentar o controle sobre as atividades policiais, tais como: criação de

¹³ No sistema norte-americano, os *District Attorneys* são eleitos pelo voto popular. São comuns as carreiras políticas começam dessa forma. Foi o caso, por exemplo, de Rudolph Giuliani, que ganhou notoriedade como *District Attorney* de Manhattan.

normas de condutas, responsabilização dos comandantes imediatos pelos desvios de condutas dos seus subordinados, punições internas para aqueles que desrespeitassem essas normas de condutas, mudanças no treinamento dos policiais e criação de um novo sistema de supervisão.¹⁴

Não há dúvida de que o apoio do prefeito e a quebra das resistências do sistema partidário com relação às reformas foram fatores fundamentais para o sucesso alcançado por Murphy. Entretanto é importante entender como fora possível quebrar essa resistência política e, ao mesmo tempo, manter o apoio do prefeito. A explicação pode estar nas próprias palavras de Murphy: “no íntimo, eu sentia que eu precisava da Comissão Knapp, e que sem ela uma verdadeira reforma não seria possível” (Murphy e Plate, 1977, p. 162). De fato, a existência de um corpo estranho, investigando a corrupção policial, geraria problemas inevitáveis para o alto escalão da polícia e para o sistema político. Em momentos como esse, a polícia torna-se um problema e as mudanças institucionais são umas das formas de responder satisfatoriamente à opinião pública. Da mesma forma, a violência policial contra as minorias negra tornara-se também um problema para qualquer político com maiores ambições. Nenhum prefeito gostaria de ser acusado de ter precipitado uma nova onda de revoltas urbanas.

Ironicamente, foram exatamente os incidentes entre a polícia e a comunidade negra, bem como novos escândalos de corrupção que acabaram com as ambições da dupla de reformadores. Lindsay desistiu de concorrer à presidência pelo partido democrata e também decidiu não concorrer à reeleição. Murphy decidiu afastar-se da chefia do *NYPD* em 1973 para assumir a presidência da *Police Foundation*, em Washington, uma organização mantida pela Fundação Ford para estudar e pesquisar temas relacionados às polícias.

Das reformas implantadas por Murphy, ficou clara a idéia que seus efeitos são sentidos a longo prazo.¹⁵ Porém os problemas que esse tipo de reforma geram fazem-se perceber de imediato. Como também, a análise do contexto no qual se deu a mudança mostra como, sob algumas condições especiais, é possível conseguir apoio político para as reformas, mesmo que estas contrariem a lógica das relações entre o sistema político e a polícia.

¹⁴ Além das normas para a utilização de armas de fogo, foram introduzidas normas para o tratamento de detidos e para abordagem de cidadãos. Também foram introduzidos manuais para intervenção policial em situações de emergência, como por exemplo, nos casos de motins em penitenciárias.

¹⁵ Sobre o legado das reformas de Murphy ver Silverman (1999).

Considerações finais

Nas seções anteriores tentamos demonstrar como as demandas para incrementar o “combate à criminalidade” têm atrapalhado as tentativas de reforma nas polícias, submetendo-as ao *estado de direito*. O sucesso das reformas depende das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Entretanto, estas interações são condicionadas pela capacidade do estado realizar o controle social.

Dado o caráter político tanto da forma de controle social quanto dos limites impostos à atividade policial, esta relação irá variar em função das características do estado e do tipo de regime político. Aqui é fundamental fazer uma distinção analítica entre esses dois conceitos. O estado moderno, como destacou Max Weber, é uma estrutura e dominação do homem sobre o homem. O que o distingue das outras estruturas de dominação é sua pretensão de exercer o monopólio do uso legítimo da violência física (Weber, 1996). O que não quer dizer que esta dominação será mantida exclusivamente através do aparato coercitivo estatal, pelo uso da violência. A forma de dominação estatal é produto, também, da sua capacidade de estender os valores e comportamentos pretendidos sobre todos os segmentos da sociedade. Depende, portanto, tanto das características do aparato coercitivo quanto da sociedade civil.

Já o regime político é caracterizado por conjunto de práticas e instituições políticas que definem a disputa e o exercício do poder. Assim definido, podemos tomar um regime democrático como aquele que permite uma extensa e significativa *competição* entre indivíduos e grupos organizados pelas principais posições numa arena decisória, um alto grau de *participação* na seleção dos líderes e das políticas a serem adotadas. O que significa dizer que nenhum grupo social pode ser excluído tanto das eleições quanto do debate político, e onde o exercício do poder por parte de servidores eleitos segue os limites e os critérios impostos pela sociedade na forma de lei. O restabelecimento das eleições democráticas e com elas a ampliação da participação política por si só não preenchem os requisitos de um regime democrático. É necessário também que o poder seja exercido dentro dos limites da lei. Para tal, a existência e efetividade de mecanismos de controle da atividade estatal torna-se fundamental para a realização desse ideal democrático. Nos regimes democráticos, a atividade policial requer um equilíbrio entre o uso da força e o respeito aos direitos individuais. Nesse sentido, podemos afirmar que a especificidade da atividade policial nos regimes democráticos é a necessidade de controlar e limitar o uso da força.

O papel das polícias nessa estrutura de controle social moderna irá variar muito. Em alguns casos a polícia é o principal instrumento de controle social, noutros é apenas uma das diversas agências encarregadas de produção e manutenção da ordem. Nesse caso as polícias completam o papel do sistema de justiça, de educação e produtivo nas tarefas de controle social. As polícias podem concentrar-se principalmente na manutenção da ordem política, como podem tratar exclusivamente das questões ligadas à criminalidade. O que nos interessa nessa discussão é mostrar que o papel da polícia depende da forma como o estado pretende exercer o controle social.

A realização do trabalho policial não é condicionada apenas pelo modelo de controle social. De fato, a atividade policial é moldada pelos mecanismos de controle institucional que apontam o papel das polícias na estrutura de controle social. Tais mecanismos incluem códigos penais e de processo penal, leis orgânicas, cadeias de comando, regulamentos internos, órgãos de supervisão externa e interna e sistema de justiça. Esses mecanismos conferem discricionariedade aos policiais em determinados assuntos, limitam seu poder em outros, bem como determinam sua organização, seu treinamento, sua avaliação e supervisão.

O tipo de controle social e a forma de atuação das polícias são aspectos interligados. A alteração num deles implica em profundas mudanças no outro. Não há como dissociá-los. É dessa relação que advêm as maiores dificuldades de reformar o aparato policial no sentido de impor-lhe mais limites e controles. A implantação de reformas institucionais para a criação e aperfeiçoamento de mecanismos que efetivamente controlem a atividade policial irá depender, portanto, do tipo de controle social pretendido numa sociedade. Em alguns casos, a introdução desses mecanismos implica na redefinição do papel das polícias numa estrutura de controle social.

Referências

- ANISTIA Internacional. *Tortura e maus-tratos no Brasil: desumanização e impunidade no sistema de justiça criminal*. Londres: Anistia Internacional, 2001.
- CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1996.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. As políticas de segurança pública do governo de Leonel Brizola. *Arché*, v. 7, n. 9, maio 1998.
- _____. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- CHEVIGNY, Paul. *Police power: police abuses in New York City*. New York: Pantheon, 1969.

- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- HUMAN RIGHTS Watch. *Police brutality in urban Brazil*. New York: Human Rights Watch, 1997.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition e consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matheu S. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MENDEZ, Juan; PINHEIRO, Paulo Sérgio; O'DONNELL Guillermo (Orgs.). *The (un) rule of law & the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2000.
- MIRANDA, Napoleão. *Sociedade civil e cidadania: a experiência do Viva-Rio*. Tese de Doutorado, IUPERJ, 1998.
- MURPHY, Patrick; PLATE, Thomas. *The commissioner: a new from the top of American Law Enforcement*. New York: Simon and Schuster, 1977.
- SILVERMAN, Eli. *NYPD: crime battles; innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Iser, 1996.
- STEPAN, Alfred. Federalism and democracy: beyond the US model. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, 1999.
- STEPAN, Alfred; COSTA, Arthur. Democratisation and the police; crafting in five democratic arenas: “civil society”, “political society”, “rule of law”, “useable state”, and “economic society”, trabalho apresentado na *Conférence on Democratic Transition and Consolidation*, Fríde and the Gorbachev Foundation, Madrid, 18 a 21 de outubro, 2001.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1996.

Recebido em: 17 jul. 2008
Aprovado em: 11 set. 2008