

COMO AS DEMOCRACIAS CONTROLAM AS POLÍCIAS

ARTHUR T. M. COSTA

RESUMO

Este artigo aborda os principais mecanismos de controle das instituições policiais nas democracias ocidentais, enfocando-os sob a perspectiva dos princípios do Estado de Direito. Discute-se a especificidade das atividades policiais num regime democrático e examinam-se seis dimensões nas quais o controle dessas atividades tem sido aperfeiçoado: legislação, normas de conduta, estratégias de policiamento, controle interno e externo, sistema judiciário e relações intergovernamentais.

PALAVRAS-CHAVE: *polícia; democracia; instituições; Estado de Direito.*

SUMMARY

This article deals with the main mechanisms of controlling police institutions in western democracies, focusing them under the perspective of the principles of the rule of law. It discusses the particularities of police activities under a democratic regime and it examines six dimensions through which the controls of such activities have been improved: legislation, conduct rules, policing strategies, internal and external control, judiciary system and intergovernmental relationships.

KEYWORDS: *police; democracy; institutions; rule of law.*

Contrariando as expectativas, as transições políticas na América Latina na década de 1980 não promoveram o estabelecimento de regimes efetivamente democráticos, isto é, de acordo com o Estado de Direito. De um modo geral, as relações entre algumas instituições estatais e a sociedade, em especial os segmentos mais pobres, continuam sendo marcadas pelo exercício arbitrário e muitas vezes ilegal do poder. Embora vários países tenham estabelecido em suas constituições uma série de direitos individuais, políticos e sociais, tem-se assistido na região a eloquentes violações desses direitos. Tal situação levou alguns estudiosos a usar a expressão "democracia sem cidadania" para descrever alguns dos regimes vigentes na região¹.

[1] Pinheiro, Paulo Sérgio. "State-sponsored violence in Brazil". In: Douglas Chalmers e outros (orgs.). *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*. Nova York: Oxford University Press, 1997.

Dentre as práticas autoritárias presentes no cotidiano latino-americano chama a atenção a violência policial, uma vez que é cometida pelo Estado e seus agentes contra cidadãos. A violência e o abuso de autoridade perpetrados por policiais contra cidadãos comuns refletem uma séria deficiência dos regimes políticos implantados na América Latina, pois traduzem o desrespeito do Estado aos direitos civis, fundamentais para a idéia de cidadania. Em face desses problemas, inúmeras lideranças políticas, ativistas sociais e segmentos da mídia passaram a cobrar maior controle da atividade policial por parte do Estado. Apesar disso, pouco se tem discutido sobre os mecanismos de controle das polícias.

Contudo, o controle da atividade policial evidentemente não é um problema exclusivo das novas democracias latino-americanas. Nos últimos trinta anos vários países do mundo desenvolvido vêm tentando submeter suas forças policiais ao Estado de Direito. Neste artigo enfocaremos os mecanismos institucionais de controle das atividades policiais mais presentes nas democracias ocidentais. Para tanto, discutiremos a especificidade da atividade policial num regime democrático e examinaremos seis dimensões nas quais o controle da atividade policial tem sido aperfeiçoado: legislação, normas de conduta, estratégias de policiamento, controle externo, sistema judiciário e relações intergovernamentais. Embora o artigo se baseie principalmente nas experiências dos Estados Unidos, do Canadá e dos países da Europa ocidental, acreditamos que os mecanismos aqui descritos sejam aplicáveis às outras democracias.

DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

Apesar do estabelecimento de regimes políticos poliárquicos nos anos 1980, a América Latina continuou convivendo com freqüentes desrespeitos aos direitos civis. Como aponta Guillermo O'Donnell,

a definição de poliarquia nada diz sobre [...] a questão de se, como e em que medida os governos prestam contas (de outras formas que não por meio de eleições) e a questão de em que medida o império da lei se estende pelo território e pelos diferentes estratos ou classes sociais².

[2] O'Donnell, Guillermo. "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures". *Lua Nova*, nº 37, 1996.

Tais violações dos direitos civis demonstram a precariedade do Estado de Direito nos países da região³. O Estado de Direito implica que os agentes estatais atuem em conformidade com o que prescreve a legislação e que todos os cidadãos recebam tratamento igual perante a lei. No caso da América Latina, embora existam leis e regulamentos discriminatórios contra minorias políticas (como mulheres, grupos indígenas e detentos), as maiores deficiências do Estado de Direito

[3] Sobre essas e outras deficiências do Estado de Direito na América Latina, cf. idem. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina". *Novos Estudos*, nº 51, 1998.

dizem respeito à aplicação desigual da lei e aos abusos cometidos pelos agentes estatais. Tais deficiências, portanto, referem-se mais à aplicação da lei do que à existência formal de direitos e garantias individuais.

A consolidação do Estado de Direito implica a observância do princípio de *accountability*, segundo o qual as ações dos agentes estatais, eleitos ou não, devem ser controladas e avaliadas pelos cidadãos. O conceito de *accountability* acarreta as noções de responsabilidade, controle e transparência. Assim, os agentes estatais serão responsabilizados jurídica, política e administrativamente pelas decisões de que são encarregados; suas ações estarão sujeitas ao controle e à fiscalização por parte dos órgãos competentes, bem como da sociedade civil; por fim, isso implica que todos os atos desses agentes seguirão procedimentos transparentes.

O'Donnell propõe duas dimensões analíticas para examinar essa questão nas poliarquias. A primeira, que ele chama de "*accountability* vertical", diz respeito à existência de eleições livres e competitivas, para que as reivindicações sociais possam ser proferidas sem risco de coerção, bem como à cobertura regular pela mídia dessas reivindicações (ao menos das mais visíveis) e dos atos ilícitos que venham a ser cometidos pelas autoridades. Entretanto, há razoáveis dúvidas acerca da eficiência das eleições como instrumento de *accountability*, dado o seu caráter intermitente. Dessa forma, a *accountability* vertical depende também do grau de institucionalização do sistema partidário e das características do sistema eleitoral.

Já a dimensão de "*accountability* horizontal" corresponde à existência de agências estatais imbuídas "do direito e do poder de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais ou mesmo *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências que possam ser qualificadas como delituosas"⁴. Segundo O'Donnell, tais agências devem ser dotadas não apenas de autoridade legal, mas também de autonomia *de facto*. O autor acrescenta que "a *accountability* horizontal não é produto de agências isoladas, mas de uma rede de agências que têm no seu cume [...] tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*"⁵. Nas seções subsequentes trataremos da aplicação do conceito de *accountability* às atividades policiais.

POLÍCIA E DEMOCRACIA

A atividade policial pode ser encontrada em quase todas as formações políticas que conhecemos, desde as cidades-Estado gregas até os Estados atuais. Entretanto, o seu sentido e a forma como é realizada têm variado ao longo dos tempos, de modo que a idéia de polícia que temos hoje é produto de fatores estruturais e organizacionais que moldaram seu processo de transformação histórico⁶. A palavra "polícia" deriva do termo grego *polis*, que designa a constituição e a organização

[4] Idem. "Accountability horizontal e as novas poliarquias". *Lua Nova*, nº 44, 1998, p. 40.

[5] *Ibidem*, p. 43.

[6] Cf. Manning, Peter K. *Police work: the social organization of policing*. Cambridge: The MIT Press, 1977.

da autoridade coletiva, e tem a mesma origem epistemológica da palavra "política", relativa ao exercício dessa autoridade coletiva. A idéia de polícia está portanto intimamente ligada à noção de política: a atividade de polícia é por princípio política, pois diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce seu poder.

Partindo da suposição de que a atual forma das organizações destinadas a exercer a atividade policial é resultado de uma tentativa de tornar o controle social mais racional, alguns autores definem as instituições policiais como aquelas que têm por função regular as relações interpessoais por meio da aplicação de sanções coercitivas⁷. Entretanto, tais instituições desempenham diversas outras funções, tais como as de socorro, assistência a populações carentes e apoio às atividades comunitárias, nenhuma das quais associada à função reguladora. A definição funcionalista também falha ao atribuir às polícias a função de regulação social, desconsiderando que nos Estados modernos tal função é desempenhada por outras instituições, sobretudo aquelas ligadas ao sistema legal.

Nesse ponto, parece que a definição dada por David Bayley tem maior utilidade para o debate atual. O autor define as instituições policiais como "aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário"⁸. Esses dois aspectos, controle social e possibilidade de uso da força, serão muito importantes para a discussão que desenvolveremos mais adiante, mas tal definição não marca a diferença entre as instituições policiais e as forças armadas. Reconhecendo essa lacuna, Bayley acrescenta que as forças armadas são empregadas no controle social em situações excepcionais — e nos casos dos regimes democráticos dentro de determinados limites —, ao passo que as polícias realizam essa tarefa cotidianamente. Todavia, não acreditamos que tal diferença seja meramente circunstancial. Se assim fosse, não faria sentido discutir a conveniência dessa diferenciação em sociedades democráticas: bastaria uma simples distinção legal entre as situações "concernentes à polícia" e "concernentes ao exército". A condição militar das polícias tampouco seria grande incômodo, visto que o único problema seria determinar a qual das entidades caberia o direito de usar a força numa dada situação.

Um regime político pressupõe um conjunto de práticas e instituições que moldam a disputa pelo poder e limitam seu exercício. O regime democrático é aquele que proporciona as seguintes condições: expressiva competição entre indivíduos e grupos pela ocupação dos postos de direção política; participação na escolha dos representantes e programas políticos, o que significa que nenhum grupo pode ser excluído das eleições e do debate político; e restrições impostas pela sociedade ao exercício do poder pelas autoridades. A (re)introdução de eleições livres e a conseqüente ampliação do processo político não preenchem por si mesmas os requisitos da democracia: é imperativo que esses fatores sejam complementados por mecanismos de controle e

[7] Cf. Nierderhoffer, Arthur e Blumberg, Abraham (orgs.). *The ambivalent force: perspectives on the police*. Boston: Ginn/Blaisdell, 1972.

[8] Bayley, David H. "The police and political development in Europe". In: Tilly, Charles (org.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975, p. 328.

[9] Cf. Costa, Arthur e Medeiros, Mateus. "Police demilitarisation: cops, soldiers and democracy". *Journal of Security, Conflict and Development*, vol. 2, nº 2, 2002.

responsabilização da ação do Estado. Aqui reside a especificidade da atividade policial num regime democrático: a necessidade de controlar o uso da força. Essa peculiaridade tem suscitado o debate sobre a necessidade de desmilitarizar as polícias. Embora concordemos com a tese de que a separação clara entre polícia e exército é requisito fundamental para o emprego democrático das forças policiais, cremos que é necessário aprofundar o debate, pois desmilitarizar as polícias significa muito mais que mudanças nos uniformes, insígnias e hierarquias⁹.

Num regime democrático, a diferença fundamental entre polícia e exército reside no controle da força: se este não constitui uma questão central no caso das forças armadas, é justamente tal controle que torna as polícias compatíveis com um regime democrático. Assim, nem as estratégias de treinamento e intervenção militar nem as leis e códigos de conduta do exército necessariamente levam em consideração os limites do uso da força. Quando a conduta militar é avaliada — em tribunais militares, por exemplo —, o controle da força não é um problema central. Obviamente, exércitos podem ser empregados como polícias e vice-versa, mas isso é uma exceção que confirma a regra. Estruturalmente, ambos estão sempre de prontidão para usar a força, mas a polícia deve considerar a possibilidade de não usá-la ou de usá-la de forma limitada, mesmo quando isso implique o emprego de maiores recursos humanos e materiais. De modo geral, pode-se dizer que num regime democrático o controle social por meio da força militar é inapropriado.

O controle político das instituições policiais varia conforme os países: em alguns casos é centralizado nos governos nacionais (França, Itália, Portugal, Espanha), e noutros a União o compartilha com unidades federativas e municípios (Brasil, Argentina, México, Alemanha, Estados Unidos, Canadá). A sua organização também varia: em alguns países a atividade policial é desempenhada por uma única instituição (Israel, Suécia, Noruega, Grécia, Peru, Bolívia, Irlanda), noutros por duas instituições (França, Espanha, Itália, Portugal) ou por mais de duas (Brasil, Argentina, México, Alemanha), e há ainda casos em que fica a cargo de centenas e até mesmo milhares de instituições (Canadá e Estados Unidos, respectivamente). Nos países com mais de uma instituição policial, a sua jurisdição pode ser limitada territorialmente ou de acordo com certos assuntos. Na França, por exemplo, cabe à Gendarmerie o policiamento das áreas rurais e à Police Nationale o das áreas urbanas; em outros casos o policiamento normal é realizado pelas instituições controladas pelos estados ou províncias (Brasil e Argentina) e municípios (Estados Unidos), cabendo às polícias federais jurisdição sobre certos crimes considerados de competência federal.

Uma outra variação diz respeito à estrutura dessas instituições. Algumas estão estruturadas nos moldes das organizações militares, como as polícias militares brasileiras, os corpos de carabineiros espanhol, italiano e chileno e a Gendarmerie francesa. Outras instituições apresentam organizações que diferem do padrão militar e que a

literatura consagrou como "civis", como é o caso das polícias norte-americanas e inglesas, da Police Nationale francesa, das polícias civis brasileiras e das polícias provinciais argentinas. Varia ainda a forma de relação entre as polícias e as forças armadas. Em alguns casos as primeiras estão sob controle das segundas, como no caso das polícias militares brasileiras durante o regime militar, e noutros são totalmente autônomas e diferenciadas das forças armadas, como no caso das polícias inglesas.

Dessa forma, a organização, a estrutura e as formas de controle das polícias variam bastante de país para país. Essa variação depende da estrutura política de cada país e da forma como cada Estado exerce seu controle político e social. É interessante notar, como aponta Bayley, que de modo geral essa variação tem-se mantido a despeito de guerras e transformações políticas e sociais¹⁰. Dada essa grande variedade de organizações policiais, é de pouca utilidade atribuir o tipo de relacionamento entre polícia e sociedade simplesmente à estrutura das instituições policiais. Essa relação depende muito mais da forma como cada Estado estabelece seu controle social e dos tipos de mecanismos de controle da atividade policial.

[10] Bayley, op. cit.

OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE DAS POLÍCIAS

Como já ressaltado, o traço definidor das instituições policiais é a possibilidade do uso da força. Entretanto, essa possibilidade não confere às polícias total liberdade para decidir quando cabe ou não o recurso à violência — o que adquire particular importância num regime democrático, por se tratar exatamente dos limites ao exercício do poder. Nesse ponto, uma questão relevante é a distinção entre uso legítimo da força e violência policial. Em que medida ou sob quais circunstâncias é legítimo ou admissível o uso da força? A partir de que ponto esse uso se configura como violência policial?

Essa questão tem sido amplamente debatida por aqueles que se dedicam a estudar a atividade policial nas democracias modernas, sem que haja porém uma linha demarcatória fixa entre força legítima e violência policial. Isso não somente porque tal limite varia em função da forma como cada sociedade interpreta a noção de violência, mas também porque a complexidade do tema e as suas graves conseqüências políticas dificultam a produção de um consenso. Paulo de Mesquita Neto mostra que há pelo menos três interpretações dominantes sobre o tema, associadas às perspectivas jurídica, sociológica e profissional¹¹.

O ponto de vista jurídico tende a se basear no critério da legalidade, considerando casos de violência policial aqueles em que há uso da força sem a devida autorização legal. Os exemplos mais típicos seriam contravenções envolvendo policiais fora de serviço e ações como extorsão e tortura. Ao se enfatizar os aspectos legais da questão deixa-se no entanto de considerar as situações em que a força, embora legal, é utilizada de

[11] Mesquita Neto, Paulo de. "Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle". In: Pandolfi, Dulce Ch. e outros (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. O autor sugere ainda uma quarta interpretação, jornalística, que por motivos de relevância teórica não discutiremos aqui.

forma desnecessária ou excessiva. Embora as legislações de vários países reconheçam as variações situacionais de necessidade e intensidade, há grandes dificuldades para aplicá-las nos casos concretos.

Na interpretação sociológica há uma tendência a distinguir força e violência a partir da noção de legitimidade, ou seja, com base na percepção de determinados grupos sociais acerca da constituição e do exercício da autoridade. Assim, em alguns casos o uso da força pode ser considerado ilegítimo mesmo que seja legal — por exemplo, quando a polícia utiliza a força para controlar uma greve ou uma manifestação popular. O problema aqui é que a legitimidade do exercício da autoridade estatal não é dada, mas sim construída a partir de um conjunto de valores e crenças ou de uma estrutura social e política. Isso possibilita que a violência policial contra grupos socialmente desprivilegiados seja admitida e até justificada.

Por fim, a terceira interpretação enfoca o uso da força policial a partir de critérios profissionais. Gari Klockars discerne violência policial, por exemplo, quando um agente usa mais força do que um policial bem-treinado julgaria necessário empregar¹². A ênfase dessa interpretação recai sobre a necessidade de que uma profissão estabeleça ela mesma seus padrões de conduta, a fim de se diferenciar social e economicamente. Nesse sentido, caberia fundamentalmente às próprias polícias a regulação da sua atuação profissional. Embora necessária, a auto-regulação profissional deve ser tomada com algumas ressalvas. Sempre há a possibilidade de que um grupo social se isole do restante da sociedade, criando e reproduzindo valores e crenças distintos. Isso é particularmente válido para a profissão policial, dada a natureza da sua atividade, como destacam Skolnick e Fyfe¹³.

Como cada uma dessas interpretações define de forma diferente o que vem a ser violência policial, também diferem os mecanismos propostos para controlar a atividade das polícias. A interpretação jurídica destaca os papéis dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no controle legal da atividade policial, enfatizando a atuação dos tribunais e do ministério público na punição dos atos ilegais dos agentes policiais. Já para a interpretação sociológica o controle da polícia deve caber a órgãos externos, por meio dos quais a sociedade possa estabelecer os limites legítimos do uso da força policial. Dessa forma, a preocupação recai sobre as características dos órgãos de controle externos e sua capacidade de supervisionar a atividade policial. A interpretação profissional dá ênfase ao treinamento e à organização das forças policiais. A principal preocupação aqui está em transformar as polícias em instituições mais autônomas em relação ao poder político e altamente treinadas e equipadas para exercer suas funções.

Apesar das diversidades dessas três interpretações, nem as suas definições de violência policial nem os mecanismos de controle por elas prescritos são mutuamente excludentes. Isso posto, cabe examinar como o conceito de *accountability* se aplica no âmbito da atividade

[12] Klockars, Carl B. "A theory of excessive use of force and its control". In: Geller, William A. e Toch, Hans (orgs.). *Police violence: understanding and controlling police abuse of force*. New Haven: Yale University Press, 1996.

[13] Skolnick, Jerome H. e Fyfe, James J. *Above the law: police and the excessive use of force*. Nova York: The Free Press, 1993.

policial. Para tal, analisaremos a seguir seis dimensões em que se manifesta essa questão: legislação; códigos de conduta, treinamento e supervisão; estratégias de policiamento; controle interno e externo; Justiça; relações intergovernamentais.

LEGISLAÇÃO A idéia de democracia, mesmo na sua versão procedimental de poliarquia, reconhece que o respeito a certos direitos individuais é uma das condições para a sua efetivação. Entretanto, em alguns países latino-americanos cujos regimes políticos se aproximam do ideal democrático de poliarquia persistem graves deficiências no que diz respeito ao Estado de Direito. Apesar dos progressos no campo do direito constitucional, que incorporou uma série de direitos individuais, ainda vigoram leis e regulamentos que discriminam minorias como mulheres, indígenas e homossexuais, ferindo o princípio de igualdade formal¹⁴. Com relação às forças policiais, o estabelecimento e o cumprimento de certas garantias individuais são fundamentais para o controle democrático dessas instituições. O reconhecimento da liberdade de expressão e o respeito ao devido processo legal são princípios que devem nortear a atuação de qualquer instituição policial num regime democrático.

Outro aspecto essencial do controle da atuação das forças policiais é a regulação do procedimento penal, seja na forma de leis e códigos, como dita a tradição do direito europeu continental, seja na forma de jurisprudência, conforme a tradição do direito anglo-saxão. Isso se deve ao fato de que boa parte das ações policiais está ligada ao controle da criminalidade, sendo as polícias parte direta ou indireta do processo penal. Nesse campo, o poder conferido às polícias varia bastante. Em alguns países a polícia só pode deter cidadãos com ordem da Justiça ou em casos de flagrante, como no Brasil, enquanto noutros a legislação permite que as polícias atuem mais autonomamente — na Argentina, por exemplo, a polícia federal pode prender uma pessoa por até trinta dias sob acusação de vadiagem sem necessidade de um mandato judicial, e na Venezuela a polícia pode deter qualquer suspeito por até cinco dias.

Inúmeros países têm buscado limitar a atividade policial por meio de mudanças nas legislações penal e processual-penal e na jurisprudência dos tribunais. Desde a década de 1960 a Suprema Corte dos Estados Unidos vem impondo restrições à prática de interrogatórios mediante interpretações mais amplas acerca da coerção policial. Na França, e mais recentemente na Espanha, a criação dos juizados de instrução buscou aumentar o controle sobre as funções judiciais exercidas pelas polícias.

CÓDIGOS DE CONDUTA, TREINAMENTO E SUPERVISÃO Se a legislação impõe uma série de limitações às instituições policiais, também lhes confere um alto grau de discricionariedade, dado que a própria natureza da atividade policial exige um grau de liberdade funcional dificilmente

[14] Para uma visão geral do campo, cf. Mendez, Juan E., O'Donnell, Guillermo e Pinheiro, Paulo Sérgio (orgs.). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2000.

encontrado em outra instituição burocrática. No tocante ao uso da força essa questão se torna ainda mais sensível: em quais circunstâncias e com qual intensidade é admitido o uso da força policial? Isso só pode ser determinado a partir da própria experiência das polícias, ou seja, o continuado exercício da atividade policial possibilita acumular conhecimentos que permitem identificar as situações nas quais a força deve ser empregada, bem como a melhor forma de fazê-lo a bem da integridade física dos policiais e dos cidadãos. Um alto índice de policiais e civis mortos ou feridos indica que esses conhecimentos não estão sendo corretamente empregados.

Tais conhecimentos devem ser incorporados ao trabalho cotidiano dos policiais na forma de técnicas, manuais de treinamento e códigos de conduta. Isso permite que as condutas individuais sejam avaliadas não só em relação à sua legalidade, mas também do ponto de vista profissional. Condutas que contrariem as técnicas, os manuais e os códigos podem e devem ser punidas administrativamente, uma vez que podem ser avaliadas e supervisionadas a partir dos critérios ali estabelecidos. Além disso, esses instrumentos devem estar de alguma forma sujeitos à avaliação da sociedade.

Nas últimas décadas, diversos países criaram códigos de conduta visando aumentar o controle sobre a atividade policial cotidiana. Nos Estados Unidos, vários departamentos de polícia adotaram normas de condutas restritivas ao uso de armas de fogo. No Canadá, algumas polícias impuseram procedimentos operacionais específicos para lidar com as ocorrências de violência doméstica. As polícias francesas criaram seus códigos de deontologia buscando conciliar os princípios de proteção aos direitos humanos com as práticas policiais. Em todos os casos, a adoção de normas de conduta implicou transformações no treinamento e na supervisão da atividade policial.

ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO Usualmente a atividade policial é vista como uma "guerra contra o crime". Mais recentemente essa noção vem ganhando outras dimensões: guerra contra as drogas, guerra contra a delinquência juvenil e mesmo guerra contra a corrupção. A analogia entre polícia e exército é no entanto inadequada. A diferença dos soldados num campo de batalha, os policiais não têm claramente definidos quais são seus inimigos — afinal, todos são cidadãos, mesmo os que infringem a lei. Tampouco os policiais estão autorizados a usar o máximo de força para aniquilá-los. Essa analogia permite que as polícias elejam seus inimigos, normalmente entre os segmentos política e economicamente desprivilegiados, bem como incentiva o uso da violência¹⁵.

Outro problema dessa analogia é que impõe às polícias uma guerra perdida, pois o crime não é algo que possa ser definitivamente eliminado. Isso acaba por gerar um sentimento de frustração e até mesmo de desmoralização entre os quadros policiais. O controle social

[15] Como afirmou Patrick Murphy, ex-diretor das polícias de Syracuse, Washington-DC, Detroit e Nova York, a caracterização dos policiais como soldados vem deslocando a preocupação com estratégias de controle social mais efetivas e ensejando violência policial e violações dos direitos civis (Murphy, Patrick e Plate, Thomas. *Commissioner: a new view from the top of American law enforcement*. Nova York Simon & Schuster, 1977).

não é uma tarefa exclusiva das polícias, mas uma função do Estado como um todo. Cabe a este, portanto, impor as normas e os padrões de conduta desejados pela maioria. Não é possível realizar esse controle social exclusivamente por meio da repressão policial, da mesma forma que os mecanismos desse controle podem ser aperfeiçoados e entendidos a uma maior porção da sociedade.

Outro problema importante com relação às estratégias de policiamento diz respeito à sua avaliação. As polícias tendem a ser avaliadas em termos quantitativos: quantos crimes ocorreram, quantas pessoas foram presas, quantas chamadas foram atendidas, quantas ocorrências foram registradas, quantos crimes foram solucionados. Entretanto, esses números não respondem a uma importante questão para um regime democrático: como os policiais realizaram seu trabalho? Tampouco aferem o grau de confiança que os cidadãos depositam nas polícias. Em boa medida, a avaliação incorreta do desempenho das polícias repousa na idéia incorreta de atribuir-lhes a exclusividade do controle social, quando o desejável seria avaliar a qualidade da relação das polícias com a sociedade, bem como a efetividade dos seus gastos.

Recentemente tem-se verificado algumas tentativas de minimizar as estratégias de repressão policial e implantar políticas preventivas voltadas para o policiamento comunitário ou concentradas em grupos e problemas específicos, tais como violência juvenil, violência contra mulheres, crianças, homossexuais e minorias étnicas¹⁶. Programas de policiamento comunitário e preventivo foram implantados em diversos países, como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Inglaterra, França e Itália. No Brasil, algumas tentativas foram implantadas no Rio de Janeiro e em São Paulo. O policiamento comunitário não é uma política pública de segurança, mas uma filosofia de policiamento. Basicamente, essa nova filosofia enfatiza a necessidade de um maior envolvimento da sociedade nas políticas de segurança pública, a fim de realizar um controle social democrático. Isso no entanto requer novas formas de relações das forças policiais com suas respectivas comunidades, o que implica profundas transformações organizacionais, políticas e culturais nos aparatos policiais.

CONTROLE INTERNO E EXTERNO A partir dos anos 1970 várias polícias passaram a conviver com órgãos de controle externo dotados de estruturas e capacidades bastante diversas¹⁷. Alguns apresentam ligação bastante próxima com as instituições policiais, por vezes pertencendo à própria estrutura do sistema policial, como no caso das ouvidorias de algumas polícias brasileiras, que pertencem às secretarias de segurança pública. Noutros casos esses órgãos são totalmente desvinculados do sistema policial, possuindo autonomia financeira e administrativa e equipe própria de investigadores, como no caso das províncias canadenses de Ontário e Quebec.

[16] Sobre policiamento comunitário, cf. Oliver Willard M. (org.). *Community policing: classical readings*. New Jersey: Prentice Hall, 2000.

[17] Cf. Goldsmith, Andrew e Colleen, Lewis (orgs.). *Civilian oversight of police: governance, democracy and human rights*. Portland/Oxford: Hart Publishing, 2000; Mendes, Errol e outros (orgs.). *Democratic policing and accountability: global perspectives*. Aldershot: Ashgate, 1999; Simey, Margaret *Democracy rediscovered: a study in police accountability*. Londres: Pluto, 1998; Skolnick e Fyfe, op. cit.

[18] A partir de 1993 esse órgão passou a ser composto apenas por civis.

Alguns órgãos têm seus diretores eleitos diretamente ou nomeados pelos parlamentos, como no caso do Police Complaints Authority inglês, outros têm seus dirigentes indicados pelo chefe do Poder Executivo e há ainda órgãos que têm composição mista de policiais e civis, como no caso do Civilian Complain Review Board de Nova York¹⁸. Com relação às capacidades políticas desses órgãos, alguns podem punir policiais e decidir por mudanças institucionais no que diz respeito a treinamento e códigos de conduta, como no caso da polícia de Toronto, enquanto outros podem apenas fazer recomendações ao chefe de polícia, como na polícia de Los Angeles.

Apesar dessas variações, uma questão se faz presente em todos os casos: pode o controle externo ser mais eficaz que o controle interno? Para David Bayley,

o controle interno é preferível por pelo menos três razões. Primeiro, uma inspeção interna pode estar mais bem informada do que a externa. Uma determinada polícia pode esconder quase tudo que quiser de uma inspeção externa, e é certamente capaz de inviabilizá-la. Segundo, o controle interno pode ser mais profundo e extenso. Pode enfocar toda a gama das atividades policiais e não apenas as aberrações [...]. Terceiro, pode ser mais variado, sutil e discreto. Pode usar tanto mecanismos informais quanto formais que são onipresentes na vida profissional dos policiais¹⁹.

[19] Bayley, David H. *Patterns of policing*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985, pp. 177-78.

Entretanto, a eficácia do controle interno das polícias tem sido freqüentemente questionada, sobretudo no sentido de que a percepção dos policiais supervisores sobre a necessidade e a intensidade do uso da força não seria muito diferente daquela de seus pares. Assim, se o controle interno é muito eficiente na investigação de casos de desvio profissional, teria pouca eficiência com relação à limitação do uso da força. Reconsiderando sua posição anterior, Bayley ponderou que o controle externo (ou civil, como ele denomina) "desvia as críticas infundadas [à polícia], isola os policiais persistentemente duros, reforça o trabalho dos administradores e atesta a boa-fé das polícias"²⁰.

[20] Idem. "Preface". In: Goldsmith, Andrew (org.). *Complains against the police: the trend to external review*. Nova York Oxford University Press, 1991. p.x.

Ressalte-se por fim que a existência simultânea de um órgão de controle interno e outro encarregado do controle externo é fundamental para o controle da atividade policial, já que suas respectivas funções não são concorrentes, como freqüentemente se supõe, mas complementares.

JUSTIÇA Ainda que pouco eficaz como instrumento de reformulação de políticas e instituições estatais, o processo penal é uma ferramenta fundamental para a *accountability* dos agentes estatais. Para tal, no entanto, é necessário que esse sistema seja independente dos outros poderes políticos e que disponha de instrumentos legais e condições materiais para investigar denúncias e punir os agentes que se conduzem de forma imprópria. Na maior parte das democracias os policiais são

julgados por tribunais e juízes civis. Em alguns casos, como a Gendarmerie francesa, os policiais também são julgados por cortes militares quando a acusação envolve questões de hierarquia e disciplina. No Brasil, à exceção dos crimes de homicídios dolosos, os policiais são julgados por seus pares num sistema de justiça militar, o que limita severamente o julgamento dos policiais violentos.

Uma das dificuldades do controle da atividade policial pela Justiça deriva dos padrões de provas requeridos em muitos sistemas penais, que tornam difícil precisar se em determinada situação houve ou não necessidade do uso da força. Além disso, os meios de provas requeridos são difíceis de obter, uma vez que mesmo os maus policiais são especialistas em coletar provas, e portanto em ocultá-las. Assim, é fundamental o papel do ministério público ou outra instituição autônoma na investigação de denúncias de violência policial. Quanto à coleta de provas, é essencial que as instituições encarregadas da perícia criminal também sejam autônomas: dada a dificuldade de utilização de testemunhas nos casos de violência policial, ganham especial importância as provas técnicas, como os exames balísticos e médicos. Sem uma investigação autônoma a eficiência da justiça penal torna-se mais limitada ainda. Em países como Canadá, Estados Unidos e Inglaterra existem promotores especiais para lidar com as acusações de violência policial.

Um outro aspecto importante do sistema judiciário no controle da atividade policial é o processo civil, em que a responsabilidade sobre atos de violência policial pode recair tanto sobre o agente infrator quanto sobre a instituição policial. Nesse caso os meios de provas podem ser mais facilmente alcançados, mas mesmo em países com larga tradição na responsabilização civil do Estado, como os Estados Unidos, esse recurso tem sido pouco utilizado com relação à violência policial, como atesta Paul Chevigny²¹.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS Em alguns países federativos, como Estados Unidos, Brasil e Argentina, a criminalidade e a atividade policial têm sido tratadas como questões eminentemente locais (estaduais/provinciais ou municipais). Entretanto, o tema não é tão local quanto parece, uma vez que o exercício da atividade policial é limitado pelas constituições federais, que incorporam uma série de direitos individuais. Além disso, essa atividade é também condicionada por códigos de processo penal que são de competência exclusiva da União, como no caso brasileiro, ou de competência compartilhada entre a União e as províncias, como na Argentina. No caso norte-americano, a interpretação da aplicação dos direitos individuais por parte da Suprema Corte Federal tem afetado a atividade policial.

Não obstante, os governos federais têm se mostrado relutantes em ampliar seu papel no controle da atividade policial, com grandes reservas quanto à limitação da autonomia política dos membros da federação. Assim, mesmo as tarefas mais simples, como centralização

[21] Chevigny, Paul. *The edge of knife: police violence in the Americas*. Nova York: The New Press, 1995.

de dados sobre a atividade policial, têm sido cumpridas insatisfatoriamente. A organização de informações confiáveis sobre o tema é de fundamental importância para a avaliação do desempenho das instituições policiais, assim como a divulgação de experiências bem-sucedidas no que diz respeito às estratégias de policiamento. Nos Estados Unidos, desde a década de 1960 o Departamento de Justiça combina duas metodologias — o Uniform Crime Report e o National Crime Victimization Survey — para centralizar e coordenar as informações sobre criminalidade, violência e atividade policial.

O papel da União também pode ser ampliado com relação à competência da Justiça e dos procuradores federais. No âmbito estadual, dada a proximidade profissional entre juízes, procuradores e policiais, a investigação e o julgamento dos desvios de conduta policiais por vezes perdem a eficácia. Dessa forma, a jurisdição dos tribunais e procuradores federais poderia ser ampliada a fim de oferecer aos cidadãos uma outra possibilidade de recurso contra condutas impróprias de agentes policiais. Esse foi o objetivo das autoridades federais dos Estados Unidos ao ampliar as competências do ministério público federal na condução de investigações sobre práticas e condutas policiais que violam a Constituição ou qualquer outra lei federal.

Por fim, os governos federais podem ter um papel mais ativo nos processos de reforma das instituições policiais. No Brasil, o governo federal tem viabilizado financiamentos destinados à reformulação e ao aperfeiçoamento das instituições policiais. Esses financiamentos devem incentivar algumas reformas específicas nas instituições de controle da atividade policial, como a ampliação das capacidades dos órgãos de controle interno e externo e a adoção de determinadas estratégias de policiamento e treinamento que visem a redução do uso da força policial.

A submissão das polícias aos princípios do Estado de Direito é requisito fundamental para a consolidação da democracia. Isso implica impor limites ao poder da polícia. Neste artigo discutimos seis dimensões de controle da atividade policial com base na experiência de alguns países. Os mecanismos aqui descritos são encontrados nos mais diferentes tipos de organização policial, sem que afetem as suas especificidades. Ressalte-se porém que ainda restam por discutir algumas questões importantes. Quais seriam os mecanismos de controle da atividade policial mais eficazes? Sob quais condições políticas, sociais e culturais é possível limitar a atividade policial? Discussões como essas são fundamentais para que possamos aprofundar nosso conhecimento sobre o tema.

Recebido para publicação
em 30 de junho de 2003.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

nº 70, novembro 2004

pp. 65-77

ARTHUR T. M. COSTA é professor do Departamento de Sociologia da UnB.