

## **10º Encontro da ABCP**

Belo Horizonte – 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática: Segurança Pública e Democracia

**O policiamento de manifestações e a qualidade da democracia**

Bruno Konder Comparato

## **O policiamento de manifestações e a qualidade da democracia**

*“Free speech includes not only the inoffensive but the irritating, the contentious, the eccentric, the heretical, the unwelcome and the provocative provided it does not tend to provoke violence. Freedom only to speak inoffensively is not worth having.”<sup>1</sup>*

Desde junho de 2013, quando um grande movimento popular de proporções nacionais, despertado pelos integrantes do Movimento Passe Livre, canalizou a insatisfação dos jovens que passaram a extravasar a sua revolta contra o sistema político em grandes manifestações de rua que paralisaram as grandes cidades do país por vários dias, a insatisfação com a qualidade de vida nos grandes centros urbanos despertou a atenção da classe política brasileira. Simultaneamente, o policiamento de manifestações entrou na pauta da agenda política nacional. Esta questão não se restringe ao Brasil, e vem sendo considerada também em outros países da América Latina. O objetivo desta comunicação é realizar uma reflexão sobre as propostas recentes das nossas polícias para fazer o policiamento de manifestações e mostrar o que elas revelam sobre o conceito de cidadania e a qualidade da democracia.

### **O policiamento de manifestações como objeto de reflexão sociológica**

A questão é bastante séria e merece reflexão. De acordo com Donatella Della Porta e Herbert Reiter, se num regime autoritário o único critério para a avaliação das forças de segurança pública é a sua eficácia, numa democracia, ao contrário, o principal indicador do sucesso democrático, tanto da instituição policial, quanto de todo o Estado, é a sua capacidade de conciliar o respeito das liberdades e dos direitos individuais com a proteção da segurança e da ordem pública (Della Porta e Reiter, 1999 e 2003). Por esta razão é que nas modernas sociedades democráticas o policiamento das manifestações e dos protestos populares é uma das tarefas das mais delicadas. O que está em jogo não são apenas as liberdades individuais, mas também os direitos de participação política dos cidadãos que constituem a essência mesma do sistema democrático. Apesar de

---

<sup>1</sup> Sedley LJ em *Redmond-Bate v DPP* (1999) 7 BHRC 375 (DC) at 20 (Mead, 2010: 6)

da grande variedade de definições de democracia, todas elas concordam com a afirmação de que “a democracia é um sistema que permite lidar com as diferenças sem o recurso à violência”. Assim, o exercício do protesto e a manifestação do dissenso são essenciais para a vitalidade de uma sociedade democrática.

As estratégias de manutenção da ordem pública que a polícia adota influenciam a percepção que os cidadãos têm sobre a maneira pela qual o Estado respeita os seus direitos e as suas liberdades. Neste sentido, o policial que intervém para manter uma manifestação popular sob controle é considerado não somente como um representante do poder público, mas também como um indicador da qualidade da democracia em um determinado sistema político.

O Programa do Conselho da Europa para a Polícia e os Direitos Humanos, inaugurado no ano 2000, é claro quanto a esse ponto: “Cada vez que a polícia investiga um delito, executa decisões judiciais ou entra em contato com os cidadãos a quem serve, a sua conduta simboliza a maneira pela qual os direitos humanos são respeitados e protegidos nos países em questão (...) A maneira pela qual a polícia desempenha o seu papel é um indicador infalível do nível da qualidade da sociedade democrática, bem como do seu grau de respeito pela preeminência do direito”.<sup>2</sup>

A função mais imediata da polícia é garantir o respeito das leis e a manutenção da ordem pública. Trata-se de um segmento do Estado que está autorizado a empregar a força, quando necessário. O que caracteriza uma polícia democrática, contudo, é o consentimento e a independência. Consentimento dos cidadãos em serem vigiados e protegidos pela polícia, e independência da polícia com relação ao governo. O primeiro aspecto é o que garante a legitimidade das ações policiais e explica como algumas dezenas de policiais são capazes de controlar agrupamentos de milhares de cidadãos. O consentimento faz com que a autoridade do policial seja mais eficaz do que o emprego da força. O segundo aspecto impede que a polícia seja

---

<sup>2</sup> « Chaque fois que la police enquête sur un délit, exécute des décisions judiciaires ou entre en contact avec les citoyens – qu’elle sert –, sa conduite symbolise la façon dont les droits de l’homme sont respectés et protégés dans le pays en question. La manière dont la police s’acquitte de ses tâches est un indicateur infaillible du niveau et de la qualité de la société démocratique, ainsi que de son degré de respect pour la prééminence du droit. » O texto do documento pode ser consultado na íntegra no endereço [www.coe.int/T/F/Droits\\_de\\_l’Homme/Police](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l’Homme/Police).

instrumentalizada pelo governo como estratégia de luta política. A independência da polícia e a necessária prestação de contas a que ela deve ser submetida garantem que ninguém esteja acima da lei, nem os governantes, nem os policiais.

Quando uma manifestação foge ao controle da polícia e desafia a ordem pública, estes dois aspectos se rompem, pois a população deixa de consentir às ordens da polícia que não considera mais como legítima, ao mesmo tempo em que identifica as forças policiais como defensoras dos interesses do governo que está sendo contestado pelos manifestantes. Perde-se assim o consentimento e a independência. Trata-se de algo grave porque uma manifestação de alcance limitado, direcionada para um aspecto específico do governo, corre o risco de se transformar num plebiscito contra o governo como um todo. A maneira pela qual é conduzida a intervenção policial tem um forte impacto nas percepções dos manifestantes a respeito da reação do governo aos seus protestos.

O despertar da reflexão sociológica sobre o policiamento de manifestações está relacionado com as revoltas urbanas que surgiram em várias grandes cidades do mundo a partir do ano de 1968. Os protestos contra a Guerra do Vietnã e o Movimento pelos Direitos Civis, que arregimentaram jovens e militantes contra a segregação dos negros nos Estados Unidos, repercutiram na revolta estudantil de maio de 1968 em Paris, e em vários outros movimentos de desafio aos poderes constituídos mundo afora. À época, vários analistas definiram aqueles acontecimentos como o resultado de um conflito de gerações, que opunha uma geração de jovens que haviam crescido na afluência das décadas de 1950 e 1960 na Europa e nos EUA. Sem maiores preocupações com o emprego e a garantia da sobrevivência material, passaram a se ocupar de novas questões como a defesa dos direitos humanos, o meio ambiente, a causa feminista, constituindo o que se convencionou chamar de “novos movimentos sociais”. O fato que aqui nos interessa é que as polícias e os responsáveis pela manutenção da ordem se depararam com multidões de jovens que contestavam os governos constituídos com palavras de ordem e um discurso que evidenciava que não se tratava apenas de trabalhadores em conflito com os seus empregadores. O que estava em jogo não era apenas uma contestação do sistema capitalista e interesses econômicos de algumas categorias de trabalhadores, mas um desafio à própria existência do regime democrático. Não se tratava mais de lançar mão

das estratégias já suficientemente postas à prova para lidar com movimentos grevistas, mas de testar a própria essência do regime democrático, baseado no princípio do dissenso e na possibilidade de expressar publicamente a discordância.

Pode-se considerar que a polícia representa a imagem mais imediata do Estado aos olhos dos manifestantes e influencia diretamente o seu comportamento. É sabido que ações repressivas resultam em uma radicalização nas formas de protesto. Por outro lado, o policiamento das manifestações está na origem do desenvolvimento e da institucionalização das polícias. Estudos recentes mostram que a gradual afirmação da polícia como principal agência especializada no policiamento de protestos está na origem da modernização e da profissionalização das forças policiais na Europa nos últimos dois séculos (Aubouin et alii, 2005; Morgan, 1987). Com efeito, se a capacidade de realizar investigações não é uma exclusividade da atividade policial, o policiamento de protestos o é. A existência de um corpo de policiais treinados e uniformizados se revelou uma alternativa necessária aos exércitos que eram até então convocados sempre que fosse necessário conter grandes aglomerações de manifestantes. Trata-se igualmente de um fato significativo que movimentos de reforma das organizações policiais, com o objetivo de torná-las mais profissionais e eficazes, sejam com frequência uma resposta a revoltas e desordens urbanas. O relatório *The Politics of Protest*, foi encomendado em agosto de 1968 a Jerome H. Skolnick pela *National Commission on the Causes and Prevention of Violence* de maneira a fornecer subsídios para uma reformulação do modelo de policiamento nos Estados Unidos. De maneira semelhante, o *Scarman Report* foi encomendado ao Lorde Scarman pelo governo do Reino Unido em seguida aos distúrbios de Brixton, ocorridos durante o final de semana de 10 a 12 de abril de 1981, quando um grupo de jovens daquele bairro do subúrbio de Londres desafiou as forças policiais com pedras, tijolos, barras de ferro e bombas caseiras, resultando em 279 policiais feridos (Skolnick, 1969; Scarman, 1982).

A partir desta perspectiva, é possível entender porque a reflexão sociológica sobre o policiamento de protestos se consolidou ao longo das décadas de 1970 e 1980. Em consequência da onda de protestos que culminou no final da década de 1960, a estratégia de controle da ordem pública passou por transformações

profundas. Ao mesmo tempo que o conceito ainda bastante vago à época do direito de manifestar o próprio dissenso passou a se tornar mais inclusivo, as estratégias de contenção dos protestos se distanciaram do modelo coercitivo que havia predominado até então. Ao longo dos anos 1970 e 1980, pode-se identificar uma tendência de tolerância crescente com relação às ações de protesto que resultam em algum tipo de violação das leis, mesmo que de forma limitada como a ocupação de prédios públicos ou o bloqueio de estradas e vias públicas. A este movimento corresponde uma modificação sensível, em várias democracias ocidentais, no que diz respeito às estratégias de controle da ordem pública pela polícia:

- uma redução do emprego da força, na medida em que evita-se cada vez mais o recurso a ações coercitivas, ao que corresponde uma maior tolerância com relação a ações de protesto antes consideradas como intoleráveis;
- uma ênfase maior no diálogo, que permite negociar as condições de manutenção ou subversão da ordem no espaço público;
- o investimento de recursos consideráveis na coleta de informações, hoje bastante facilitada pelas novas tecnologias.

Estas transformações não passaram despercebidas para os estudiosos dos movimentos sociais e das instituições policiais. A evolução desta agenda de pesquisas sobre o policiamento de manifestações pode ser avaliada pela publicação de trabalhos recentes sobre a temática.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Numa lista não exaustiva, pode-se mencionar alguns trabalhos relevantes sobre o assunto: Della Porta, D., Reiter, H., *Polizia e protesta: l'ordine pubblico dalla liberazione ai no global*, Il Mulino, 2003; Della Porta, D., e Reiter, H. (eds.), *Policing Protest: the control of mass demonstrations in Western democracies*, University of Minnesota Press, 1998; Della Porta, D., Reiter, H., *La protesta e il controllo: movimenti e forze dell'ordine nell'era della globalizzazione*, Altreconomia, 1999; Davenport, C., Johnston, H., Mueller, C., *Repression and mobilization*, University of Minnesota Press, 2005; Davenport, C., *State repression and the domestic democratic peace*, Cambridge University Press, 2007; Waddington, P. A. J., *Liberty and order: public order policing in a capital city*, University College London Press, 1994; Bonner, M. D., *Policing protest in Argentina and Chile*, First Forum Press, 2014; Huggins, M. K., *Political Policing: the United States and Latin America*, Duke University Press, 1998; Uildriks, N., *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*, Lexington Books, 2009; Hunsicker, A., *Behind the shield: anti-riot operations guide*, Universal Publishers, 2011; United States Army Military Police School, *Riot Control*, Fredonia Books, 2011; Beene, C., *Riot prevention and control*, Paladin Press, 2006; Mead, D., *The new law of peaceful protest*, Hart Publishing, 2010; Morgan, J., *Conflict and order: the police and labour disputes in England and Wales 1900-1939*, Clarendon Press, 1987; Busch, H., Funk, A., Kauss, U., Narr, W. D., Werkentin, F., *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Campus Verlag, 1985; Cowell, D., Jones, T., Young, J. (eds.), *Policing the riots*, Junction Books, 1982; Lipsky, M., *Protest in city politics*, Rand McNally & Company, 1970; Skolnick, J. H., *The politics of protest*, Ballantine Books, 1969; Etzioni, A., *Demonstration Democracy*, Gordon and Breach, 1970; Vigier, P. et alii, *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIXe siècle*, Créaphis, 1987.

Neste texto empregamos a expressão “policiamento de manifestações” onde os representantes do Estado preferem os termos “manutenção da lei e da ordem”. Faz-se necessário ressaltar, contudo, que para a maioria dos manifestantes trata-se pura e simplesmente de ações de “repressão”. O título do livro do militante anarquista Victor Serge, originalmente publicado em 1925, é bem significativo a este respeito: “O que todo revolucionário deve saber sobre a repressão” (Serge, 2009).

Os estudiosos dos movimentos sociais sabem que a repressão exerce um efeito direto sobre a mobilização da população contra o governo. Com efeito, a possibilidade da repressão é um dos fatores que contribuem para forjar as condições necessárias para a mobilização de um movimento social. Se uma repressão muito severa torna temerária qualquer tentativa de contestar a ordem estabelecida e consegue esconder a insatisfação, sem um mínimo de repressão não há ordem contra a qual se insurgir. Charles Tilly argumentou que quando a repressão se situa em um nível intermediário, ela tem um efeito indesejado de provocar uma radicalização considerável nas atitudes de vários movimentos sociais, como mostram os exemplos da Alemanha e da Itália nas décadas de 1960 e 1970, quando protestos sociais deram origem a alguns grupos radicais que não hesitaram em pregar a violência revolucionária como forma de contestar o “sistema” (Tilly, 1978).

### **O comportamento das massas e a violência revolucionária**

A bem dizer, esta sim constitui uma tradição antiga no pensamento sociológico. Uma vez que a sociologia se constituiu a partir da necessidade de compreender as transformações por que passavam o mundo e a sociedade em consequência da revolução francesa e da revolução industrial, uma preocupação constante ao longo da evolução histórica da disciplina tem sido o comportamento das massas de operários ou de cidadãos que a qualquer momento podem querer mudar as regras do jogo.

Ao final do século 19, a temática do controle das multidões era extremamente relevante, como pode ser comprovado pela repercussão do livro *Psicologia das multidões*, publicado em 1895 por Gustave Le Bon. Para este autor, “em

determinadas circunstâncias, uma aglomeração de indivíduos possui características novas muito diferentes daquelas de cada indivíduo que a compõe. A personalidade consciente se esvanece, os sentimentos e as ideias de todas as unidades são orientados em uma mesma direção. Forma-se uma alma coletiva, transitória sem dúvida, mas que apresenta características muito precisas” (Le Bon, 1963: 9). Para Le Bon, toda multidão está em busca de um chefe, ao qual ela se submete de bom grado e passa a seguir de maneira instintiva e como que hipnotizada. A aplicação política dos seus ensinamentos é, para ele, imediata: “O conhecimento da psicologia das multidões constitui o recurso do chefe de Estado que deseja, não mais as governar – coisa que se tornou nos dias de hoje bem difícil – mas pelo menos não ser demasiadamente governado por elas” (Le Bon, 1963: 5). Assim, para resumir o pensamento deste autor que inaugurou o modelo psicológico de análise dos comportamentos de protestos, a multidão pensa como se tivesse uma alma única, fala de uma só voz e age como um bloco unido.

O que esta análise revela, sobretudo, é o quanto a multidão sempre foi considerada por um prisma negativo pelos donos do poder. Maleável, facilmente iludida e submissa aos caprichos do primeiro chefe que assumir o seu controle, a multidão precisava ser controlada e contida, seja pelo aliciamento do chefe, seja pela sua supressão. Em caso de dúvidas, a repressão era sempre o melhor remédio.

Essa foi a estratégia utilizada para conter os grandes protestos populares até a década de 1960. A radicalização revolucionária que empurrou para ações violentas grupos políticos minoritários de contestação como a Fração do Exército Vermelho Alemão (RAF) e as Brigadas Vermelhas Italianas (BR) é uma consequência direta de reações excessivamente repressivas por parte das autoridades governamentais. O processo de radicalização da RAF, em seguida ao assassinato do militante Benno Ohnesorg, alvejado pela polícia alemã durante uma manifestação no dia 2 de junho de 1967, é bem parecido com o das BR, que se inicia após a brutal repressão contra os manifestantes no episódio que ficou conhecido como a “batalha de Valle Giulia” em Roma no dia 1º de março de 1967. Como explicitou o jornalista alemão Ulrike Meinhof, fundador da RAF, na revista *Konkret* em maio de 1968: “As balas que atingiram Rudi acabaram com o sonho da não-violência. Quem não se arma morre, quem não

morre é enterrado vivo nas prisões, nas casas de reeducação, no concreto sinistro dos prédios residenciais populares” (Sommier, 2008: 61-62).

### **As reflexões contemporâneas sobre o policiamento de protestos**

Nas últimas três décadas, o estilo de controle e policiamento das manifestações nos países de democracia mais avançada mudou significativamente. Naqueles países, as forças policiais desenvolveram novas estratégias de manutenção da ordem pública, baseadas na busca do diálogo com os organizadores das manifestações e num esforço de informação com auxílio de modernas tecnologias audiovisuais que permitem identificar quem, porventura, viola a lei sem precisar intervir diretamente. O preparo dos policiais que são destacados para acompanhar protestos e manifestações é fundamental, pois estes devem ser treinados para controlar as suas emoções e saber resistir a provocações.

Até os anos 1960, a polícia usava o modelo da força escalonada para reprimir protestos. Este modelo se caracteriza por táticas de policiamento “linha dura”, intolerantes e até ilegais. A partir do final dos anos 1970, sob uma pressão significativa para modificar o modelo agressivo que estão na origem de várias revoltas urbanas, a polícia passou a se direcionar para um modelo mais suave e tolerante de administração negociada dos conflitos.

Quando se guia pelo modelo da força escalonada, a polícia demonstra ter pouca tolerância com distúrbios e frequentemente aplica a lei de maneira muito rigorosa, atropelando os manifestantes. Os policiais se consideram como defensores da ordem, aos quais é confiada a manutenção da lei e a proteção da propriedade privada contra a ação de vândalos e baderneiros. Eles se mantêm à distância dos manifestantes cujas ações consideram como ilegítimas, e que consideram como indivíduos desviantes. Não há negociação antes, durante, ou depois do protesto, e o contato com os manifestantes se limita à revista e à prisão. A principal tática utilizada para controlar a manifestação é o emprego da força, o que inclui espancamentos, o uso de cachorros, cavalos, e prisões em larga escala e de maneira indiscriminada. O objetivo é eliminar o dissenso por todos os meios possíveis. O resultado é que os manifestantes têm o seu direito

de liberdade de expressão desrespeitado e são sujeitos a ferimentos sérios e traumas psicológicos. (Fernandez, 2009; Davenport, Johnston, Mueller, 2005)

A partir da década de 1980, as polícias europeias e norte-americana se voltaram aos poucos para o modelo de administração negociada. O ponto central desta abordagem é o respeito ao direito de contestação e à liberdade de expressão. De acordo com este modelo, a polícia oferece concessões aos líderes do protesto em troca do compromisso de autopoliciarem os manifestantes e respeitarem o trajeto e os horários previamente acordados. O processo de negociação entre a polícia e os manifestantes se inicia com a requisição pelos organizadores da manifestação de uma autorização legal para ocupar alguma área pública. Após este primeiro contato, a polícia mantém contato permanente com as lideranças de maneira a reunir o máximo de informações possíveis sobre a manifestação, o que ajudará a garantir a ordem durante a realização da manifestação. (Waddington, 1994; Fernandez, 2009)

A solicitação de uma autorização é um detalhe decisivo para o modelo de administração negociada, pois dá origem a um processo burocrático que obriga os manifestantes a aceitar o diálogo. A concessão da autorização requer uma longa lista de informações, que incluem o nome da liderança ou da organização em nome do qual será dada a autorização oficial; a data, hora, localização e percurso exato da manifestação; uma lista dos oradores e das atividades previstas; a quantidade de público esperada; que tipo de material, faixas, cartazes serão utilizados; o número de policiais necessários para acompanhar os manifestantes; e a possibilidade de surgimento de manifestantes de grupos rivais que podem querer sabotar o protesto. Em suma, como afirma Luis Fernandez, “o processo de autorização força os manifestantes a negociarem a sua presença na rua” (Fernandez, 2009: 14).

Até recentemente, a maioria das análises sobre o policiamento de manifestações consideravam que apenas o lado dos manifestantes está sujeito a instabilidades e reações irracionais típicas das multidões descritas por Gustave Le Bon. O outro lado, o dos representantes da ordem e das forças policiais era considerado como previsível e racional. Em manuais destinados ao treinamento de policiais que vão atuar no policiamento de distúrbios e manifestações publicados nos últimos anos, contudo, enfatiza-se o fato de que as forças policiais devem atuar de

maneira conjunta e coesa, como pode ser comprovado no trecho a seguir, extraído de um “Guia para operações anti-distúrbios”:

“Os policiais são treinados para trabalhar de forma individual, e para lidar com indivíduos. Eles pensam mais em termos do indivíduo do que do grupo. Ao lidar com o controle de multidões, os policiais devem atuar como membros de um time. Lidar com um grupo deste tipo como indivíduos não é viável, por isso é preciso lidar com o conjunto de manifestantes como integrantes de um grupo: o grupo controlador. O grupo controlador deve ser bem organizado, e deve agir com precisão sincronizada se pretender ser eficiente. Esta mudança de atitude ou abordagem é às vezes de aceitação difícil por parte dos policiais individuais. Os policiais precisam de um treinamento especializado para se tornarem proficientes enquanto time, ainda mais se forem destacados para fazer o controle de multidões.”

(Hunsicker, 2011: 78)

Dentre as recomendações que manuais deste tipo fazem, um lugar de destaque é reservado à preparação física e ao treinamento psicológico dos policiais. Uma vez que as operações de controle de distúrbios civis e manifestações expõem os policiais a estresses tanto físicos quanto mentais, estes devem estar cientes da influência dos fatores psicológicos sobre o seu próprio comportamento.

Quem já presenciou uma manifestação sabe que os policiais envolvidos com operações de policiamento em eventos deste tipo vão inevitavelmente se deparar com o barulho e a confusão criada sempre que há um grande número de pessoas:

“Os manifestantes provavelmente vão gritar, insultar os policiais, e se referir a eles com termos de baixo calão. Os policiais precisam aprender a ignorar estas provocações, e não devem permitir que os seus sentimentos pessoais interfiram com a missão que devem desempenhar. É possível que os policiais sejam alvejados por objetos lançados em sua direção, mas eles devem aprender a evita-los com movimentos de esquiva. Sob nenhuma hipótese, devem jogar os objetos de volta. Os policiais devem dominar as suas emoções, e obedecer às ordens de maneira disciplinada e conservar uma atitude profissional” (Hunsicker, 2011: 73).

Geralmente, uma multidão é perfeitamente ciente das leis necessárias à circulação e convivência pacífica nos grandes centros urbanos, e na maioria das vezes respeita os princípios da lei e da ordem. Pode acontecer, contudo, que a excitação se torne tão intensa que a lei é simplesmente ignorada. Cabe aos policiais lembrar aos manifestantes que a lei existe respeitando-as, e não cometendo mais atos ilegais.

### **As estratégias das polícias latino-americanas para lidar com manifestantes**

As polícias latino-americanas, contudo, ainda permanecem adeptas da estratégia coercitiva, que consiste no uso de armas e da força física para controlar e fazer refluir os manifestantes. Quando se trata de impedir o avanço de uma passeata, a polícia não sabe proceder de outra maneira. Diante da reação da sociedade, indignada com os excessos cometidos pelas forças de polícia na contenção dos protestos, algumas vezes os policiais se limitam a meramente acompanhar a movimentação dos manifestantes e a assistir como espectadores à destruição dos equipamentos públicos por indivíduos mais exaltados.

No Brasil são realizados grandes eventos que levam centenas de milhares de cidadãos às ruas, durante o carnaval e os jogos de futebol, por exemplo. Por que a mesma polícia que é capaz de manter sob controle uma grande massa de foliões enlouquecidos durante os vários dias que dura o carnaval, ou de milhares de torcedores fanáticos pelo seu time de futebol, se sente impotente diante de manifestantes? Por que o país que realiza a maior parada do orgulho LGBT do mundo, que reúne todos os anos milhões de pessoas na cidade de São Paulo, não consegue lidar de maneira pacífica com um punhado de manifestantes?

Na América Latina, as polícias ainda permanecem fortemente marcadas pelos períodos ditatoriais recentes, durante os quais várias delas foram em parte instrumentalizadas para a repressão política dos opositores dos regimes autoritários. Um levantamento realizado com dados de relatórios da Anistia Internacional, do *Human Rights Watch* e do Departamento de Estado dos EUA sobre esta questão mostra que entre 1980 e 2011, e considerando apenas

períodos posteriores aos regimes autoritários, 1.005 cidadãos foram mortos pela polícia durante protestos, e 13.913 foram feridos, em 16 países da região, sendo que o destaque negativo fica com a Venezuela, a Bolívia e o Brasil, que juntos somam 719 mortes e 7.903 feridos.

Recentemente, a Anistia Internacional denunciou o alto nível de impunidade e a crescente militarização dos estados que repercute na dura repressão aos protestos contra os governos em países como o México e a Venezuela. No seu relatório de 2014/15 sobre os direitos humanos, a Anistia Internacional destacou que “em vários países a população tomou as ruas para protestar contra as práticas estatais repressivas”. (Anistia Internacional, 2015: 12) O relatório destaca ainda que, na Venezuela, no México e no Brasil, “essa torrente de insatisfações e demandas por respeito aos direitos humanos aconteceu em um contexto de erosão do espaço democrático e de constante criminalização das divergências. Houve um aumento da violência, tanto por parte dos atores estatais quanto não estatais, contra a população em geral e, principalmente, contra os ativistas e os movimentos sociais”, além de associar a violência crescente com as “reações cada vez mais militarizadas aos desafios sociais e políticos dos últimos anos”. Durante as grandes manifestações que abalaram a Venezuela em fevereiro de 2014, os violentos enfrentamentos entre manifestantes e forças de segurança criaram um ambiente que permitiu todo tipo de violações generalizadas dos direitos humanos. Segundo os dados da Anistia Internacional, milhares de manifestantes foram detidos, muitos de forma arbitrária, e houve denúncias de tortura e outros maus tratos. Pelo menos 43 pessoas foram mortas e 870 ficaram feridas na Venezuela em 2014. Em janeiro de 2015, o Ministério da Defesa da Venezuela publicou uma resolução autorizando as forças armadas daquele país (Exército, Marinha, Aeronáutica e Guarda Nacional) a participarem do controle de manifestações públicas, inclusive com o emprego de “armas de fogo ou armas potencialmente letais”.<sup>4</sup>

Um observador pouco atento poderia não perceber este recente processo de militarização e endurecimento do policiamento de protestos na região e acreditar que, no que diz respeito à repressão contra manifestantes, a atuação das forças policiais latino-americanas não mudou muito nas últimas décadas. Afinal, ainda

---

<sup>4</sup> [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150130\\_venezuela\\_armas\\_militar\\_protestas\\_dp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150130_venezuela_armas_militar_protestas_dp)

estão vivas na lembrança as marcas do massacre de Tlatelolco, no México, quando, no dia 2 de outubro de 1968, os militares metralharam uma manifestação estudantil. O governo admitiu oficialmente 43 mortes, mas observadores da sociedade civil afirmavam que houve pelo menos de 300 a 500 pessoas mortas, mais de 2000 feridos, e entre 1500 e 2000 prisões. (Poniatowska, 1971)

À época, o massacre atraiu pouquíssima atenção internacional. O Comitê Olímpico Internacional, que organizou os Jogos Olímpicos da cidade do México apenas dez dias depois do massacre confirmou que os jogos aconteceriam conforme o cronograma. Com exceção de manifestações estudantis de solidariedade em várias cidades, um telegrama enviado ao governo mexicano pelo Pen Club em protesto contra a prisão de vários autores, e um telegrama de um grupo de intelectuais franceses, não houve condenação internacional do massacre. Em *Activists Beyond Borders*, Margareth Keck e Kathryn Sikkink argumentam que se este acontecimento terrível pode ser acobertado pelo governo mexicano da época é porque ainda não havia uma rede transnacional de *advocacy* bem estruturada. (Keck e Sikkink, 1998). Hoje, há uma rede de ativistas nacionais e internacionais de direitos humanos que providenciam informações precisas sobre os acontecimentos e pressionam os governos e as organizações internacionais a expressar preocupação, investigar e forçar mudanças.

Esta questão está relacionada com o recente debate sobre a justiça de transição e a reavaliação do processo de transição da ditadura para a democracia na América Latina, pois estudos recentes têm mostrado que a não revisão das leis de anistia e a não preservação da memória estão relacionadas com altos índices de violência e impunidade. Pesquisas comparativas comprovam que nos países em que comissões da verdade foram instaladas e que adotaram mecanismos de justiça de transição, a violência policial foi significativamente reduzida<sup>5</sup>. Pode-se afirmar, portanto, que a maneira pela qual são reavaliados períodos autoritários e enfrentadas as feridas deixadas pelas ditaduras está diretamente relacionada com a qualidade da democracia num determinado país. Quando um processo de justiça de transição não é adequadamente realizado, a mensagem que passa

---

<sup>5</sup> Veja-se, por exemplo, Sikkink, K., Walling, C., "The Justice Cascade and the Impact of Human Rights Trials in Latin America", In: *Journal of Peace Research*, 44(4), 2007.

para a polícia, é que assim como durante o período autoritário, os excessos cometidos por policiais podem permanecer impunes, pois estão além do alcance da lei.

Faz-se necessário ressaltar, contudo, que mesmo em países que passaram por processos sérios de justiça de transição e reavaliação do passado autoritário que permitem às forças policiais se afirmarem hoje publicamente como distintas do que eram durante a ditadura, ainda há um forte consenso na crítica aos movimentos de protesto e no apoio à repressão de manifestantes por parte da polícia. É o que afirma Michelle Bonner na sua análise comparativa entre o policiamento de protestos na Argentina e no Chile (Bonner, 2014). Desde o retorno à democracia, em 1990, a polícia matou 12 manifestantes no Chile, sendo o caso mais recente em 2011. Já na Argentina, 60 cidadãos foram mortos pela polícia em protestos desde o retorno à democracia, em 1983, sendo que o caso mais recente foi em 2010. A autora chama a atenção para o fato de que, dada a frequência significativamente menor de protestos no Chile quando comparada com a Argentina, a quantidade de manifestantes mortos é alta.

No Brasil, o processo de justiça de transição e reavaliação do passado autoritário é muito lento. Foi preciso esperar quase três décadas após o final da ditadura para que fosse instalada uma comissão nacional da verdade, que constitui uma das primeiras etapas no processo de justiça de transição. A nossa Comissão Nacional da Verdade foi a última a ser instalada na região. Isto certamente contribui para o fato das polícias militares brasileiras ainda serem muito identificadas com os procedimentos e a cultura organizacional do período autoritário. No Estado de São Paulo, por exemplo, o 1º Batalhão de Policiamento de Choque – Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, a mesma temida ROTA dos anos de chumbo, ainda é hoje em dia responsável, em todo o Estado, pela “execução de ações de controle de distúrbios civis e de contra-guerrilha urbana”. Já o 2º Batalhão de Policiamento de Choque – Batalhão Anchieta, inclui dentro das suas atribuições a “prevenção de tumultos” e o “controle de distúrbios civis (sociais, políticos, econômicos, de calamidade pública ou de omissão ou falência de autoridade constituída)”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/inicial.asp>

Estas considerações se tornam ainda mais significativas quando se lembra que o governo norte-americano colaborou estreitamente com a ditadura militar brasileira ao financiar e dar todo o apoio necessário para um programa de cooperação destinado a oferecer um adequado treinamento para a contenção de manifestações para oficiais das forças policiais brasileiras. O financiamento se deu por meio de um convênio com a agência norte-americana USAID. Além de ajudarem os militares a criarem o Serviço Nacional de Informações (SNI), já em junho de 1964, dois meses apenas após o golpe militar, que ao final da década de 1970 viria a contar com um contingente de 200 mil colaboradores na folha de pagamento (entre funcionários administrativos, agentes, informantes regulares ou ocasionais) e forneceria dois dos cinco presidentes gerais, os americanos acolheram em 1967 uma delegação de militares do Centro de Informações do Exterior (CIEEx) que integrava o Sistema Nacional de Informações (SISNI) para serem treinados nos “métodos americanos de combate ao comunismo”. (Huggins, 1998: 136) Em seguida, a mesma delegação seguiu para o Reino Unido onde também foi treinada de acordo com os métodos de repressão utilizados contra os rebeldes do Exército Republicano Irlandês (IRA), que incluíam práticas de interrogatório mais sutis ao substituírem sessões de espancamentos por métodos que não deixam marcas. Ao mesmo tempo, contudo, os militares brasileiros também receberam aulas de tortura ministradas pelo general francês Aussaresses, que aperfeiçoou na Argélia as técnicas de tortura desenvolvidas na Indochina.

Lamentavelmente, esta classificação dos cidadãos em cidadãos de bem e subversivos veio se sobrepor à prática já bem arraigada nas forças da ordem no Brasil de distinguir os cidadãos respeitáveis e os desordeiros, na mesma lógica dos capitães do mato que caçavam implacavelmente os escravos fugidos sobre os quais se permitiam as piores crueldades. Os dados mostram que durante a maior parte do tempo, a polícia do Rio da cidade do Rio de Janeiro, se ocupava na perseguição de indesejáveis de todo tipo (desordeiros, bêbados, capoeiras, acusados de porte ilegal de arma, vadiagem, prática de jogo, prostituição) cujas prisões superavam em muito o número de presos por crimes contra outras pessoas ou contra o patrimônio. (Holloway, 1993; Bretas, 1997)

Deve ter sido uma surpresa, portanto, para os policiais brasileiros o fato de terem sido criticados por lidarem com os manifestantes da mesma maneira que sempre

fizeram quando desafiados por grupos de indivíduos que se recusavam ostensivamente a obedecer às suas ordens.

Até agora as autoridades policiais têm mostrado um grande despreparo para lidar com esta situação e multiplicaram iniciativas em várias frentes, enviando sinais contraditórios. Se, por um lado, as autoridades policiais afirmam que o acompanhamento dos protestos pela polícia militar se faz necessária para proteger os manifestantes, por outro lado, é cada vez mais frequente o enquadramento destes em vários tipos penais como “associação criminosa” (Art. 288), “desacato” (Art. 331), “incitação ao crime” (Art. 286), “lesão corporal” (Art. 129), “incêndio” (Art. 250), “dano” (Art. 163), “constituição de milícia privada” (Art. 288-A), todos previstos no Código Penal Brasileiro e com penas podem alcançar até 10 anos de reclusão, além do Art. 15 da Lei de Segurança Nacional e do Art. 16.III do Estatuto do Desarmamento.

Ao que tudo indica, a tática de criminalizar o direito de protesto e os próprios manifestantes só tende a ser reforçada. Em 31 de janeiro de 2014, o Ministério da Defesa expediu a Portaria Normativa nº 186/MD, que aprovou a utilização das Forças Armadas em operações de segurança pública. Faz-se necessário mencionar, também, os projetos de lei PLS nº 499/2013 que tipifica o crime de terrorismo e PLS 508/2013 que tipifica o crime de vandalismo e pretende alterar o Código Penal de maneira a instituir aumento de penas para os crimes de homicídio, lesão corporal e dano, se cometidos em protestos, além de estabelecer como agravante penal o uso de máscaras. (Artigo 19, 2015)

Os abusos não se limitam ao momento da manifestação. Segundo alguns integrantes do Movimento Passe Livre (MPL), policiais teriam ido à casa de integrantes do movimento e de outros manifestantes, sem ordem judicial, para intimidá-los e também a suas famílias. Além disso, a apreensão de livros, panfletos e bandeiras como provas da suposta prática de delitos é incompatível com um estado democrático de direito e remonta aos tempos da ditadura militar. (Artigo 19, 2015: 43 e 53)

A tática da criminalização dos protestos e da intimidação dos manifestantes é ainda reforçada por investimentos em novos armamentos e táticas para a repressão das manifestações. Em dezembro de 2013 a Polícia Militar de São Paulo anunciou a intenção de adquirir 14 veículos blindados antimanifestantes equipados com jatos de água com capacidade para derrubar uma pessoa que

está a mais de 30 metros de distância, além de detectores de substâncias químicas contaminantes e de elementos radioativos.<sup>7</sup> Em março de 2014, a Polícia Militar de São Paulo passou a utilizar o traje apelidado de “robocop” para fazer o policiamento de manifestações. Trata-se de um equipamento que semelhante a uma armadura<sup>8</sup>, feito de material resistente a agressões, incluindo capacete com viseira de acrílico, botas antiderrapantes, protetor facial e cobertura de couro no peito.<sup>9</sup> Faz-se necessário ressaltar que esta tendência vai na contramão do que recomenda a experiência das forças policiais mais bem-sucedidas em lidar com manifestações. Na Inglaterra, por exemplo, uma vez que a manifestação se inicia, a polícia privilegia a tática da vigilância à da repressão. Por este motivo é que os policiais vestem os uniformes usuais da polícia, e não armaduras para enfrentar guerras urbanas. Caso estas possam se tornar necessárias, são cuidadosamente mantidas escondidas dos manifestantes até o último momento<sup>10</sup> (Della Porta e Reiter, 1998: 122).

Em fevereiro de 2014, os governos do Rio de Janeiro e de São Paulo anunciaram a formação de esquadrões policiais especializados no combate aos manifestantes radicais inspirados em grupos similares na Alemanha e nos Estados Unidos, treinados por cinco meses e que empregam 15 diferentes tipos de armas, cinco das quais não letais destinadas ao “controle de distúrbios urbanos”.<sup>11</sup>

Um artigo publicado na página do coletivo dos Advogados Ativistas, formado na cidade de São Paulo, em junho de 2013, na esteira dos protestos de rua e com a missão de lutar pelo direito de expressão, reunião e dignidade da pessoa humana, afirma que “a situação dos policiais civis e militares é dramática.

---

<sup>7</sup> <http://folha.com/no1382401>

<sup>8</sup> Certamente não por acaso, o brasão do 2º Batalhão de Polícia de Choque, que é responsável pelo policiamento de manifestações em São Paulo ostenta um elmo medieval.

<sup>9</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/02/1411475-policia-militar-vai-usar-tropa-do-braco-em-protestos-em-sp.shtml>

<sup>10</sup> Aliás, é interessante lembrar aqui que, quando Sir Robert Peel criou a Polícia Metropolitana de Londres, foram tomados todos os cuidados para que os policiais não se parecessem com soldados: ganharam chapéus altos, uniformes azuis, casacos curtos com um mínimo de insígnias que contrastavam com os uniformes coloridos e chamativos da infantaria britânica; o armamento dos recém empossados policiais se resumia a um cassetete de madeira e facas que eram permitidas em emergências e no patrulhamento de locais perigosos; somente os inspetores ou seus superiores podiam utilizar revólveres de bolso. (Emsley, 1991: 25)

<sup>11</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,nova-policia-contra-disturbios-violentos-exige-pessoal-de-elite,1130157,0.htm#bb-md-noticia-tabs-1>

Pesquisa realizada pela FGV revela que 64% dos policiais assumem não ter treinamento adequado para lidar com os protestos. Ou seja, mais da metade dos policiais que estão nas ruas não sabem o porquê de estarem lá – para reprimir, controlar, acompanhar, bater, enfim, qual ação eles devem tomar diante de uma manifestação. A falta de preparo e a estrutura militar é criticada inclusive internamente. Recentemente, um policial militar publicou um livro chamado “Militarismo: um sistema arcaico de segurança pública”. Resultado: foi expulso da corporação e será processado por “criticar publicamente assunto atinente à disciplina militar.”<sup>12</sup>

### **Considerações finais**

Alguns avanços devem acontecer nesta área, à medida que as autoridades policiais se mostram mais sensíveis com esta questão e acenam com uma formação específica de grupos de policiais destacados para acompanhar as manifestações nas áreas urbanas. Trata-se de uma boa oportunidade para promover uma reflexão ampla sobre o nosso modelo de polícia em conjunto com a sociedade. Com um pouco de ousadia, não seria por demais utópico pensar numa possível refundação das nossas instituições policiais a partir do desafio posto pelos manifestantes nos grandes centros urbanos da América Latina.

No livro *Imagens da Democracia*, Luciano Oliveira mostra que a esquerda brasileira aprendeu a valorizar os direitos humanos a partir da descoberta, literalmente dolorosa, da realidade da tortura durante a ditadura militar. Os direitos civis, até então considerados como “direitos de burgueses” de acordo com o mais puro pensamento marxista, tornaram-se importantes instrumentos de combate na luta por uma sociedade mais justa. Agora, três décadas após o final do regime militar e o retorno da democracia, descobrimos atônitos que o exercício do mais simples e legítimo direito democrático, a expressão pública do dissenso, é vista com reservas por parte considerável da população brasileira, que assimila os manifestantes a meros baderneiros. Trata-se, na minha opinião, de mais uma prova do quanto as relações entre o público e o privado permanecem problemáticas na nossa sociedade. Para muitos cidadãos

---

<sup>12</sup> <http://advogadosativistas.com/a-hierarquia-do-despreparo-64-dos-policiais-a-reconhecem/>

brasileiros, quando os manifestantes ocupam o espaço público das ruas, só podem estar querendo se apropriar deste recurso para fins particulares ou com o objetivo de atingir propriedades privadas.

## **Referências Bibliográficas**

ANISTIA INTERNACIONAL. *Anistia Internacional Informe 2014/15: O estado dos direitos humanos no mundo*. London: Amnesty International, 2015.

ARTIGO 19. *As ruas sob ataque: protestos 2014 e 2015*. São Paulo: Article 19, 2015.

AUBOUIN, Michel; TEYSSIER, Arnaud; TULARD, Jean. *Histoire et dictionnaire de la Police du moyen âge à nos jours*. Paris: Robert Laffont, 2005.

BEENE, Charles. *Riot prevention and control*. Boulder: Paladin Press, 2006.

BONNER, Michelle D. *Policing protest in Argentina and Chile*. London: First Forum Press, 2014.

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907 – 1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BUSCH, Heiner; FUNK, Albrecht; KAUSS, Udo; NARR, Wolf-Dieter; WERKENTIN, Falco. *Die Polizei in der Bundesrepublik*. Frankfurt: Campus Verlag, 1985.

CHRISTENSEN, Loren W. *Riot: a behind-the-barricades tour of mobs, riot cops, and the chaos of crowd violence*. Boulder: Paladin Press, 2008.

COHEN, Yves. *Le siècle des chefs: une histoire transnationale du commandement et de l'autorité (1890-1940)*. Paris: Éditions Amsterdam, 2013.

COWELL, David; JONES, Trevor; YOUNG, Jock. (eds.). *Policing the riots*. London: Junction Books, 1982.

DAVENPORT, Christian. *State repression and the domestic democratic peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

DAVENPORT, Christian; JOHNSTON, Hank; MUELLER, Carol. *Repression and mobilization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. *Polizia e protesta: l'ordine pubblico dalla liberazione ai no global*. Bologna: Il Mulino, 2003.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert (eds.). *Policing Protest: the control of mass demonstrations in Western democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

DELLA PORTA, Donatella; REITER, Herbert. *La protesta e il controllo: movimenti e forze dell'ordine nell'era della globalizzazione*. Milano: Altreconomia, 1999.

EMSLEY, Clive. *The English Police: a political and social history*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.

ETZIONI, Amitai. *Demonstration Democracy*. New York: Gordon and Breach, 1970.

FERNANDEZ, Luis A. *Policing dissent: social control and the Anti-Globalization Movement*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2008.

FILLIEULE, Olivier; TARTAKOWSKY, Danielle. *La manifestation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.

HOLLOWAY, Thomas H. *Policing Rio de Janeiro: repression and resistance in a 19<sup>th</sup> century city*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

HUGGINS, Martha K. *Political Policing: the United States and Latin America*. London: Duke University Press, 1998.

HUNSICKER, A. *Behind the shield: anti-riot operations guide*. Boca Raton: Universal Publishers, 2011.

KECK, Margareth, SIKKINK, Kathryn. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

LE BON, Gustave. *Psychologie des Foules*. Paris: Puf, 1963.

- LIPSKY, Michael. *Protest in city politics*. Chicago: Rand McNally & Company, 1970.
- MEAD, David. *The new law of peaceful protest*. Oxford: Hart Publishing, 2010.
- MORGAN, Jane. *Conflict and order: the police and labour disputes in England and Wales 1900-1939*. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- OLIVEIRA, Luciano. *Imagens da democracia: os direitos humanos e o pensamento político de esquerda no Brasil*. Recife: Pindorama, 1995.
- PONIATOWSKA, Elena. *La noche de Tlatelolco*. Mexico: Ediciones Era, 1971.
- SCARMAN, Lord. *The Scarman Report*. Harmondsworth: Penguin Books, 1982.
- SERGE, Victor. *Ce que tout révolutionnaire doit savoir de la répression*. Paris: Éditions La Découverte, 2009.
- SKOLNICK, Jerome H. *The politics of protest*. New York: Ballantine Books, 1969.
- SOMMIER, Isabelle. *La violence révolutionnaire*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison Wesley, 1978.
- UILDRIKS, Niels. *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*. Lanham: Lexington Books, 2009.
- United States Army Military Police School. *Riot Control*. Amsterdam: Fredonia Books, 2011.
- VIGIER, Philippe et alii. *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Créaphis, 1987.
- WADDINGTON, P. A. J. *Liberty and order: public order policing in a capital city*. London: University College London Press, 1994.
- WADDINGTON, P. A. J. *The strong arm of the law*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

