

**TRANSIÇÃO POLÍTICA E LEGADO AUTORITÁRIO:
ALGUMAS REFLEXÕES ACERCA DA VIOLÊNCIA
POLICIAL NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO***

*Armando Albuquerque
Allison Cassimiro Teixeira
Gabriela de Souza Soares
Marconi Lustosa Félix*

Resumo: O novo rótulo democrático do estatuto político nacional não foi suficiente para afastar a permanência de práticas arbitrárias, contrárias ao sistema de proteção aos direitos do homem. As razões que justificam a continuidade desse quadro repousam em bases institucionais, reunidas num conjunto de condutas e preceitos que configuram o legado autoritário, tendo seu mais notável reflexo revelado no uso letal das polícias. Embora caracterizadas como forças estatais preordenadas à garantia da segurança pública, sofrem os influxos de valores bélicos e sua atuação acaba por prejudicar a consolidação de um regime democrático e de um *Estado de Direito* efetivo, com todos os seus corolários.

Palavras-chave: Legado autoritário. Violência policial. Democracia. Estado de Direito.

Abstract: The new democratic label of the national political statute was not enough to stop the arbitrary practices, which are contrary to the system of protection to the human rights. The reasons that justify the continuity of this framework rest on institutional bases, which are gathered in a set of behaviors and rules that form the authoritarian legacy. Its most notable reflection can be seen in the lethal use of police force.

* Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada no Programa de Iniciação Científica do Curso de Direito do UNIPÊ nos anos de 2009-2010, sob a coordenação do Professor Doutor Armando Albuquerque de Oliveira e dos discentes Allison Cassimiro Teixeira dos Santos, Gabriela de Souza Soares e Marconi Lustosa Félix Filho.

Although characterized as state forces chosen to ensuring public safety, they are affected by the influx of warlike values which influence their actions. This ultimately undermines the consolidation of a democratic regime and an effective rule of law, with all its corollaries.

Keywords: Authoritarian legacy. Police violence. Democracy. Rule of Law.

1 Introdução

O processo de transição política brasileiro, iniciado em 1974, no governo Geisel, e consagrado com a instauração da Nova República, poderia conduzir, em rarefeita análise, a concluir-se pela consolidação de regime pautado na *regra da maioria*.

Entretanto, entraves autoritários, herdados do período anterior, frustram tal concepção e indicam a necessidade de investigar os reflexos da sobrevida desses fragmentos em recente construção jurídica do Estado brasileiro.

À evidência, nenhum elemento contrário a outro pode com ele conviver harmonicamente, porque seus pressupostos naturalmente não se ajustam, reprovando e afastando os atributos que se lhe opõe.

De fato, a continuidade de certos costumes pode impedir o desenvolvimento das fundações democráticas, criando uma situação de regime híbrido, isto é, contemplando alguns elementos que operacionalizam o exercício da soberania popular, associados a outros marcadamente excludentes dessas mesmas estruturas¹.

Nesse contexto de tensão entre configurações político-institucionais distintas insere-se a problemática central dessa abordagem, qual seja, a força policial.

O tema reveste-se de manifesto relevo por referir-se a um elemento presente no seio da organização estatal cujo uso, apesar de

¹ O'Donnell (2000) exemplifica os problemas que se opõem à consolidação dos regimes democráticos na América Latina: alto índice de violação aos direitos civis, falhas existentes nas legislações, ausência de isonomia jurídica, dificuldade de acesso às burocracias estatais, precário acesso à justiça e ao devido processo legal, ilegalidade pura e simples.

legítimo, pode tangenciar o arbítrio. Com efeito, o emprego desarrazoado da violência pelo Poder Público rende ensejo a constantes violações a direitos individuais fundamentais e, por via reflexa, ao regime democrático que se busca consolidar.

Sob essa ótica, pode-se sintetizar a matriz das discussões a respeito na seguinte indagação: porque, mesmo após a redemocratização das instituições políticas na Nova República, instituições coercitivas, a exemplo da Polícia Militar, mantêm um legado autoritário?

A perspectiva teórica reitora dessa pesquisa deita raízes na mais inovadora corrente de pensamento acerca da influência das instituições nos resultados sociais e políticos, qual seja, o neoinstitucionalismo.

A principal vantagem na utilização desse instrumental metodológico repousa na possibilidade de explicar os processos pelos quais as instituições surgem ou se modificam e de construir relações entre estas e os comportamentos dos agentes.

Tal permite, por conseguinte, o manuseio de procedimentos hábeis a explicar a temática em tela sob os aspectos estrutural, referente à macrodimensão do objeto abordado, e agencial, respeitante à microesfera de atuações individuais.

Assegurados por esse amparo, pretende-se, numa investigação ordenada sobre o tema, evidenciar que a ameaça ao êxito da principiante democracia brasileira assenta-se em elemento de peculiar importância: as instituições.

Noutro falar, busca-se asseverar, por intermédio de sólida argumentação teórica, acompanhada de demonstração estatística, que a continuidade de costumes de regime político precedente justifica-se em nível institucional.

De um lado, mecanismos formais de elaboração legislativa fomentam a perpetuação de valores autoritários, pela comunicação que estabelecem entre organizações de defesa interna e internacional. De outro, padrões informais de comportamento, sequer ventilados pela operosidade legislativa estatal, permanecem orientando o comportamento de agentes públicos e privados.

Objetiva este artigo, portanto, aferir a existência de nexos causal entre o legado autoritário *impunidade* e o alto grau de *letalidade* das instituições policiais brasileiras e o liame mantido entre essas violações e a ausência de um Estado Democrático de Direito consolidado e de uma cidadania plena.

2 Redemocratização e legado autoritário

O legado de uma época ditatorial contrasta com o cenário predominante subsequente, edificado sobre a dignidade da pessoa humana e orientado para a convivência pacífica de diversos matizes sociais e culturais sob a égide de um governo popular.

Nesse novo contexto, ressalta-se a importância dos direitos fundamentais, radicados, em sua maioria, naquela dignidade. Por um lado, conferem-se-lhes garantias que, tendo-os por objeto, reafirmam a essencialidade do indivíduo e asseguram sua participação na formação da comunidade nacional. Por outro, reduz-se a liberdade do Estado a áreas legalmente delimitadas, legitimando sua atuação apenas quando desenvolvida nas balizas de preceitos referendados pelos representantes do povo.

Enfim, atribuindo-se à pessoa primazia na relação que a coloca em contato com o ente soberano, retira-se deste os sinais de arbitrariedade decorrentes de sua postura autocrática, passando-se a valorizar a unidade fundamental que justifica sua criação: a pessoa.

Essas características, reunidas sob as vestes do *Estado Democrático de Direito*, condição a que a Carta de Outubro de 1988 aspirou alcançar o Brasil, são contrapostos pela permanência de algumas práticas incompatíveis, referidas à ausência de compromisso com o sistema de proteção mínima do homem.

A resistência à afirmação da democracia não estaria limitada apenas ao seu aspecto essencialmente eleitoral, da escolha popular e alternância dos funcionários públicos, infirmo aspecto fundamental de legitimidade dos governos. Ao revés, notadamente no âmbito das organizações estatais que monopolizam o uso da força, verifica-se

frequente violência contra a vida, a liberdade e a propriedade por aqueles que deveriam protegê-la.

3 Algumas definições preliminares

Ao estudo da temática em epígrafe, logicamente, deve preceder uma definição que encerre um mínimo de seu conteúdo, sob pena de a discussão tornar-se infrutífera, porque desenvolvida no plano abstrato, enquanto o objeto movimenta-se num quadro de concretude.

3.1 Legado autoritário

A categoria central do artigo, o legado autoritário, compreende, segundo Hite e Cesarini (2003, p. 4), um plexo de

Regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de uma configuração histórica específica e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervém na qualidade e nas práticas das democracias no pós-autoritarismo.

Em outros termos, são instituições políticas (formais e informais) oriundas de períodos autoritários anteriores que resistem à transição democrática e permanecem no novo regime.

Uma das principais práticas subsistentes no novo estatuto político revela-se na rumorosa impunidade – cultura política da não punição de agentes públicos que violam direitos humanos, particularmente a vida, e o grau de violação infligida a esses direitos. Por meio desta, o passado autoritário mantém-se anulando, no plano fático, toda a proteção idealizada na seara normativa, arruinando a rigidez dos mais altos e democráticos comandos da ordem positiva nacional.

3.2 Democracia

A noção de democracia, por seu turno, demanda considerações mais expensivas. Isso porque os autores que se debruçaram sobre o tema não são uníssonos a respeito.

Dentre as principais concepções, ressaltam as definições procedural submínima schumpeteriana e a procedural mínima de Mainwaring et alii (2001).

A primeira repousa em escritos da lavra de Schumpeter (1961, p.328), que vislumbra a figura como um “sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. A mesma orientação é esposada, com pequenas alterações, por Dahl (1971), Huntington (1991) e Przeworski (2000).

Evidencia-se, destarte, que o processo de escolha dos governantes é elemento nuclear à identificação do regime político vigente em determinada sociedade, ou seja, a existência de um certame eleitoral periódico, livre e justo, confere-lhe autêntica feição democrática, enquanto a ausência de disputa desta natureza atrai a censura incidente sobre regimes não democráticos.

De outro lado, Mainwaring et alii(2001) opõem-se ao reducionismo praticado pela corrente anterior. Nesta linha de orientação, sustenta-se a essencialidade das eleições para a identificação da democracia. Entretanto, não se lhe atribui exclusividade, isto é, afasta-se o entendimento que as têm por parâmetro suficiente à qualificação democrática ou não democrática de um regime, adicionando-se outros dados de indiscutível relevo.

Assim, além desse elemento, importante, mas incapaz de, por si, definir o fenômeno, haveria a cidadania inclusiva, sedimentada no amplo sufrágio aos adultos aptos ao seu exercício; as liberdades civis e políticas, dotadas de amparo normativo e efetividade social; e o controle civil sobre os militares, asseverado na real governança dos funcionários eleitos para o seu mister.

A democracia, sob essa ótica, seria um sistema eletivo em que a maioria, no exercício das liberdades públicas, atribui a tomada de

decisões políticas importantes a determinados entes, efetivamente regedores dos interesses que representam, o que implica a ausência de reserva de poder pelos grupos não eleitos.

Como se percebe, a segunda concepção compreende efetivamente a substância do valor democrático, permitindo, no confronto com a primeira noção proposta, identificar a solidez das prerrogativas essenciais estruturantes do regime sob testilha.

3.3 Transição democrática

A definição dos processos de transição e consolidação da democracia está diretamente ligada à concepção que se tem de um regime democrático. Concepções procedurais submínimas, a exemplo da de Schumpeter e seus seguidores, tendem a aceitar aqueles processos de forma mais restrita do que as definições procedurais mínimas.

A noção de transição democrática implica na passagem de diferentes regimes não democráticos² para um regime democrático. Para O'Donnell (1988), existem duas e não apenas uma transição. A primeira é aquela que conduz à instalação de um governo democrático. A segunda completa a primeira, tornando efetivo o funcionamento de um regime democrático.

Não se pode tomar, portanto, por *regime democrático*, aquilo que configura tão somente como um *governo democrático*. Este contempla apenas a dimensão da democracia eleitoral, enquanto aquele contempla, pelo menos, outras três: a cidadania inclusiva, a proteção dos direitos civis e o controle civil democrático sobre os militares.

Assim, para Valenzuela (1990:2), “Existe um complexo relacionamento de continuidade e descontinuidades entre a primeira e a segunda transição”. Destarte, não existe um processo necessariamente linear entre as duas transições. Tanto é possível que ambas se realizem, quanto que a segunda, e até mesmo a primeira, se realizem apenas parcialmente, ou mesmo não se efetivem. O processo de consolidação democrática implica na plena realização das duas transições.

² Linz e Stepan (1996) elencam quatro tipos de regimes não democráticos: o autoritarismo, o totalitarismo, o pós-totalitarismo e o sultanismo.

Dessa forma, a consolidação democrática requer a eliminação de instituições e procedimentos autoritários e o fortalecimento de determinadas instituições ainda na primeira transição, tais como: um sistema eleitoral democrático, partidos políticos revigorados, um poder judiciário independente, a observância dos direitos humanos entre outras instituições.

Valenzuela (1990) chama a atenção para o fato de que representações não eleitas democraticamente, ausência de controle civil sobre os militares e conselhos supremos que revisam as ações de governos democráticos dificultam a efetivação da segunda transição.

Não é possível, portanto, considerar-se consolidada uma democracia na qual o poder civil se encontra sob tutela militar, ou mesmo quando tal poder ainda se encontra ausente em determinadas áreas civis cuja reserva de domínio de autoridade pertence aos militares.

Para Bruneau (2005:120), “definições amplamente aceitas de consolidação democrática enfatizam que em uma democracia, nenhuma área de governo pode ser excluída do controle de líderes civis eleitos”. Assim, a tutela do poder civil ou mesmo a reserva de domínio de autoridade de determinadas áreas civis por parte dos militares se configura como elementos impeditivos da consolidação democrática.

Na América Latina, Chile, Argentina e Brasil são exemplos de transição que se submeteu em boa parte à tutela militar e à reserva de domínio de autoridade. Os dois primeiros países têm conseguido, em anos mais recentes, estabelecer um efetivo controle civil sobre os militares, ao passo que o Brasil permanece ainda em situação desfavorável³.

³ Recentemente, no Brasil, o controle do tráfego aéreo civil mostrou ser uma dessas áreas. Enquanto o Chile, e mais recentemente a Argentina, já possuem o controle do tráfego aéreo civil sob o controle de civis, no Brasil este permanece sob o controle da aeronáutica. Essa situação tem levado o país, desde o segundo semestre de 2006, a uma crise no setor denominada de “apagão aéreo” cujo desfecho no dia 30 de março de 2007 foi uma grave crise entre o comando da aeronáutica, o Ministério da Defesa e a própria Presidência da República que teve que recuar de uma decisão (negociar com os controladores) de forma vexaminosa.

Ainda para Valenzuela (1990), o processo de consolidação democrática leva inevitavelmente os atores políticos a ganhar ou perder parte do poder, da autoridade e da influência política em relação ao regime anterior. Ocorrerá, conseqüentemente, por parte dos que perdem, tentativas de preservar o poder tutelado, de estabelecer reservas de domínio de autoridade, de instaurar sistemas eleitorais discriminatórios, entre outros meios, com o objetivo de manter parcela do poder que detinha anteriormente.

Assim, instaurar mecanismos institucionais formais não democráticos e mesmo instituições informais (HELMKE e LEVITSKY, 2006) que possam reter parte do poder de alguns desses atores são impedimentos no processo de consolidação democrática. Portanto, aqueles atores beneficiados pelo regime anterior não abrirão facilmente mão do poder e procurarão estabelecer instrumentos através dos quais possam conservá-lo. Consoante Valenzuela (1990:14-15):

Embora a consolidação democrática trate basicamente da eliminação de instituições formais e informais que são hostis à democracia, ela toma a forma de uma luta entre os atores que se beneficiam ou pensam que poderiam se beneficiar até certo ponto da existência dessas instituições, e aqueles que não se beneficiariam.

3.4 Estado de Direito

O Estado de Direito (*Staatsrecht*), explicado em sua origem germânica, é organização limitada por normas e preordenado à garantia da segurança das pessoas e da propriedade (BÖCKENFÖRDE apud MENDES et alii, 2008). Com efeito, concebe-se como a vontade racional do povo, em que não há subjetivismos ou enredos na execução do comando jurídico reitor das relações sociais.

Por essa racionalidade de que se reveste e pela simbiose que mantém com um sentimento de democracia, torna-se possível defender que a noção de “Direito”, componente da expressão, não se presta a casuísmos.

Ou seja, afasta-se do positivismo exagerado justificador de qualquer medida legal, apartada da razoabilidade ou mancomunada com um certo *rule by law*, que manipula o poder e conduz a um regramento ilimitado. Por essa via, o Direito (e a lei, por óbvio) seria vertido em perverso instrumento de disciplina de um único grupo ou singular pessoa, deferindo aos comandos marginais à esfera de legalidade a mesma força e validade daquela ordem jurídica.

A formatação do sistema institucional refletido no *Estado de Direito* vislumbrado pela doutrina ratifica o que se acaba de afirmar: *império da lei*, no sentido de respeito à hierarquia normativa; separação dos Poderes, acompanhada da harmonia e do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos); legalidade administrativa; garantia aos direitos fundamentais⁴ e um sistema de *accountability* (horizontal e vertical).

4 Violência policial no Brasil pós-redemocratização: um legado autoritário

A aplicação dessas categorias à realidade objeto de estudo permite identificar não apenas a existência de regimes semidemocráticos ou semiautoritários⁵ na América Latina, representativos do legado autoritário subsistente após os processos de transição política, mas também um Estado de Direito formal, porque rudimentar, incompleto, destituído de efetividade⁶.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁵ Semidemocracia e semiautoritarismo são definidos como regimes híbridos, isto é, como regimes que contemplam tanto instituições políticas da democracia quanto do autoritarismo. A distinção fundamental entre ambas repousa sobre a perspectiva de durabilidade do regime. Assim, enquanto a semidemocracia – na qualidade de democracia falha – tenderia a superar os legados autoritários ainda existentes e caminhar no sentido de uma gradual consolidação democrática, o semiautoritarismo se apresenta como projeto de poder alternativo que tenderia a manter o *status quo* (ALBUQUERQUE, 2009).

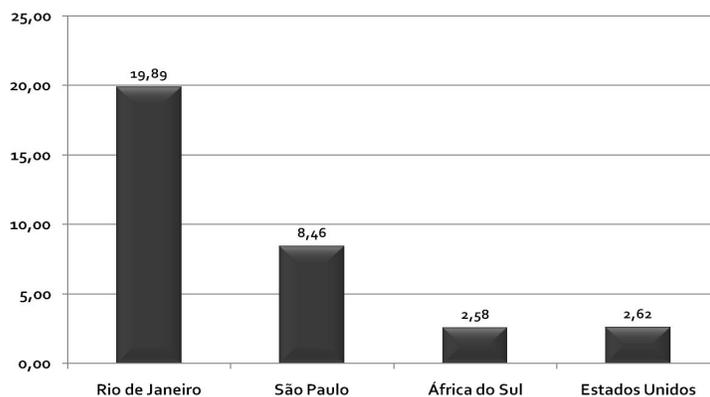
⁶ Consoante lição de Fuller (1964), acolhida por José Maria Maravall e Adam Przeworski, um conjunto de regras poderá qualificar-se como lei apenas se

A debilidade das construções legais domésticas na proteção dos direitos individuais básicos e a fragilidade na organização tripartida dos poderes estatais culminam na ausência de fronteiras à atuação do Executivo, inexistência de isonomia jurídica, deficiência no acesso às burocracias estatais, precariedade de amparo judicial e franco desrespeito ao devido processo legal e, ainda, na ilegalidade pura e simples (O'Donnell, 1993).

Nesse particular, o legado autoritário, fomentador da já referida aplicação letal da violência açambarcada pelo Estado sem a consequente sanção, ampara-se num conjunto de preceitos denominado *instituições informais* ou, na dicção de Helmke e Levitsky (2006, 203), “regras socialmente compartilhadas, usualmente não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas por canais de sanções externos aos oficiais”.

O reflexo prático dessas irregularidades percebidas no plano teórico manifesta-se em análises estatísticas insculpidas, por exemplo, nos relatórios do *Human Rights Watch*⁷.

Polícia e letalidade: execuções policiais por 100 mil homicídios/assassinatos dolosos⁸



atender ao seguinte padrão: 1) generalidade; 2) publicamente promulgadas; 3) irretroativas; 4) logicamente consistentes; 5) realizáveis; 6) estáveis todo o tempo. Acrescenta o autor que estas normas devem organizar-se numa estrutura hierárquica, de modo que normas especiais estejam conformadas a

À vista das informações contidas no gráfico, verifica-se, no Brasil, notável grau de letalidade das polícias cuja sobrevida, apesar da patente finalidade tutelar da ordem positiva pátria, mantém-se a sobranceiro da reprovação a ser aplicada pelo Poder Judiciário⁹.

É fora de dúvidas que a atuação legislativa orienta-se no sentido de tolher o uso arbitrário da violência, protegendo, de conseguinte, os direitos individuais fundamentais. Sendo assim, incogitável seria elevado número de mortes resultante da ação estatal por meio de seus agentes mantenedores da lei e da ordem. Entretanto, algumas ações resultam em vilipêndio ao próprio Estado de Direito e menoscabo à *regra da maioria*, na medida em que excedem a utilização legítima de poderes.

normas gerais. O magistério tem reflexos na própria definição de *Estado de Direito*. Isto porque, composto por um concatenado de leis e diplomas jurídicos, que conferem segurança aos cidadãos contra o arbítrio do Estado e certeza quanto ao que lhes é lícito ou ilícito, a simples subsunção de uma agremiação societária estatal ao paradigma proposto por aqueles estudiosos já lhe defere o título de *Estado de Direito*, embora formal, normativo.

⁷ Disponível em: <<http://www.hrw.org/>>

⁸ Dados populacionais:

Localidade	Dados	Número de habitantes
África do Sul	Censo 2001 *	50.000.000
EUA	Censo 2010	310.730.000
São Paulo	Censo 2010	19.223.897
Rio de Janeiro	Censo 2010	11.711.233

* Os números referentes à África do Sul dizem respeito ao Censo de 2001, pois o próximo Censo está sendo realizado no corrente ano.

⁹ A letalidade das polícias brasileiras também se apresenta na imprensa internacional (veja-se, por exemplo, a notícia que se segue do jornal Washington Post), que realça a inefetividade de seu aparato e sua característica brutalidade, além de revelar o conhecimento deste fato pelos Poderes Públicos, os quais, entretanto, pressionados pela profusa criminalidade, conferem “carta branca” aos seus agentes para eliminar o problema.

Brazil police have killed 11,000 people since 2003, report says

By Juan Forero

Washington Post Staff Writer

Tuesday, December 8, 2009

Police in Brazil's two-largest metropolitan areas have killed 11,000 people since 2003, many of them extrajudicial executions that were later covered up

by officers, Human Rights Watch said in a report released Tuesday in Rio de Janeiro.

The report — two years in the making — said investigators for the New York-based group examined 51 fatal shootings in which “credible evidence” contradicted official accounts given by officers about the circumstances of the killings. Authorities classify nearly all fatal shootings as “resistance” killings, legitimate acts of self-defense in dangerous slums.

Dan Wilkinson, who authored the 122-page report, said the killings are indicative of a serious problem that is marring Brazil’s image as a modern, democratic country. He said that although state and local officials acknowledged the problem in meetings with Human Rights Watch, there is pressure in Brazil to give the police “carte blanche” to fight violent crime.

Wilkinson said that has only made violence worse.

“The crime problem continues,” he said by phone from Rio. “The problem is that they’ve been relying for years on a police force that’s ineffective and brutal, and in the poorer neighborhoods out of control.”

In an interview with *The Washington Post* in October, Jose Mariano Beltrame, Rio’s secretary of public security, acknowledged a problem but said he could not simply dismiss officers suspected of rights violations.

“We only have one way to do this and that is to develop proof that the officer has committed a crime,” he said. Police are trying to control the problem by creating special community policing units staffed by new officers, Beltrame said.

Many residents of the favelas, as Brazil’s slums are known, question whether anything will change.

Thiago Firmino, an activist in one favela in Rio, recently said that residents have long been accustomed to seeing police enter “with their guns blazing.”

“Sometimes people didn’t do anything wrong and the police shot them anyway,” he said.

The report said the sheer number of killings in Rio and Sao Paulo was alarming. In the state of Rio, for instance, police killed 1,137 people in 2008, while police in all of the United States recorded 371 killings.

With Rio just awarded the 2016 Olympics, Human Rights Watch is concerned that killings could increase as authorities try to control crime, Wilkinson said. He noted that ahead of the 2007 Pan American Games in Rio, police killed 19 people in just one day before the event kicked off.

Human Rights Watch said the police cover up the killings by manipulating evidence. In some instances, the bodies of people shot dead were rushed to the hospital to make it appear as if officers were trying to rescue them.

At the moment, most investigations are handled by the police.

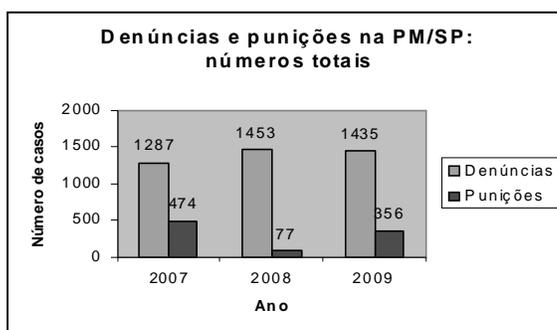
Indubitável, destarte, que a expressão mais eloquente das vis práticas estatais contra as prerrogativas essenciais dos cidadãos reside nas polícias. Isso se deve a duas razões principais. A primeira se consubstancia na aproximação de atribuições e de disciplina criada pelo vigente ordenamento constitucional entre os órgãos referentes à polícia e aqueles relacionados às Forças Armadas, permitindo a comunicação de valores marcadamente militares aos grupos encarregados de exercer a segurança de civis.

A segunda diz respeito à continuidade da cultura autoritária precedente (legado), representada pelas instituições informais, permissiva da projeção arbitrária da força sobre os destinatários de máxima proteção jurídica.

Assim, a disposição das normas penais e a letargia dos agentes políticos quanto à reforma das polícias contribui para escamotear a dignidade humana no trato destas com a sociedade.

Igualmente esclarecedores a respeito da permanência da carga histórica autoritária no país são os dados da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo¹⁰.

Conforme documentos mantidos por esses órgãos, procedendo-se a um cotejo entre denúncias e punições entre a Polícia Militar e a Polícia Civil daquele ente federativo, observa-se haver violações a prerrogativas individuais operadas tanto pelo segmento militar da organização quanto pela vertente civil da instituição.



Fonte: Ouvidoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo

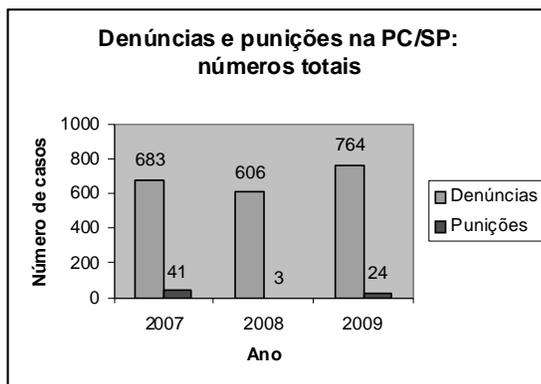
¹⁰ Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/>>

O índice de impunidade das violações policiais a interesses legítimos revela números consideráveis. Com efeito, em 2007, 813 denúncias de violência (1287 denúncias – 474 punições) resultaram impunes.

No ano seguinte, verifica-se que o elevado quantitativo de tolerância às práticas tumultuosas conduz a própria inocuidade dos mecanismos de controle social dos organismos estatais coercitivos.

Por derradeiro, no último período de abordagem, vislumbra-se pequeno decréscimo das situações de impunidade relativamente ao ano anterior. Tal fato, entretanto, não autoriza asseverar a existência de instrumental repressivo adequado ou de sistemática de fiscalização efetiva apta a ensejar a contínua redução do número de casos de abuso sem a consequente e necessária censura.

Em idêntico passo, encontra-se a Polícia Civil do Estado de São Paulo. Apesar da diversidade de funções que lhe são atribuídas, há proximidade entre o total de impunidade referente às transgressões de direitos civis cometidas pelos seus agentes e os valores representativos do uso arbitrário da força pelos oficiais militares sem o respectivo apenamento, consoante dados representados no gráfico a seguir:



Fonte: Ouvidoria da Polícia Civil do Estado de São Paulo

No primeiro ano objeto de estudo, a polícia civil atuou de modo a punir pouco menos que 41 policiais infratores. Em seguida, o patamar

de impunidade corresponde à quase totalidade das denúncias realizadas em 2008. Por fim, sobrevém, em 2009, inexpressiva diminuição das ocorrências sem resposta sancionadora, mantendo-se os altos índices dos períodos precedentes.

Reafirma-se, destarte, o insucesso do sistema legal em sua função protetiva dos direitos fundamentais em face da normação oficialmente ilegível, isto é, não ventilada pela autoridade estatal, importada pelas organizações policiais. Não há que se falar, em consequência, em Estado de Direito, posto que não se vislumbra a acomodação de condutas a dispositivo algum da ordem jurídico-positiva.

A seguir, tem-se que a própria ordem jurídica cria mecanismos de permanência das instituições cultivadas e praticadas nos regimes militares, como contrapartida à tranquilidade e à sobrevida da democracia eleitoral instaurada (DIAMOND, 1999). Ou seja, o cenário latino-americano de transições democráticas da década de 1980 não foi suficiente para derrogar as práticas autoritárias que afrontam os novos regimes.

A Carta Fundamental valida a militarização das atividades de segurança pública ao aproximar temas atinentes à defesa externa do país com pontos relacionados à proteção da ordem domiciliar, no que se inclui a segurança pública.

Por esta orientação, torna-se lúdima a comunicação de valores próprios das Forças Armadas às corporações policiais. Clara, neste sentido, é a dicção do art. 142 do articulado constitucional.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na **hierarquia e disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**.

Os influxos que as polícias recebem daquelas instituições é de tal modo inequívoco que, além da normatização na *Lex Legum* consagradora dos reais fatores de poder, pujantes na sociedade, ressalta-se a própria fragilidade das novas estruturas democráticas. Essas são incapazes de contraporem-se às práticas autoritárias persistentes ainda sob recente configuração jurídico-política do Estado brasileiro. A orientação ressoa na voz de Maria Inês Nassif¹¹:

Os militares se retiraram para os quartéis, mas é evidente que continuaram reproduzindo internamente uma ideologia altamente conservadora, que não afasta o papel de tutela sobre a sociedade civil. Isso aconteceu porque não houve uma contra-ofensiva capaz de colocar outra visão sobre o papel dos militares na sociedade e fazê-la dominante. A discussão do aprimoramento da democracia deve passar por uma profunda revisão do papel das Forças Armadas e por uma integração, de fato, da instituição nos esforços democráticos da sociedade.

Nada obstante, continua o texto constitucional, nos artigos seguintes, a promover a aproximação entre polícia e grupos de combate, ratificando outros dispositivos que se encartam na prefalada noção de “legado autoritário”. Assim o é o art. 144, §§ 5º e 6º da Carta Republicana:

Art. 144. (Omissis)

§ 5º - às polícias militares cabem a **polícia ostensiva** e a **preservação da ordem pública**; aos corpos de bombeiros militares,

¹¹ NASSIF, Maria Inês. **Divã para livrar o país da síndrome do quepe**. Disponível em <<http://gilvanmelo.blogspot.com/2010/12/diva-para-livrar-o-pais-da-sindrome-do.html>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - as polícias militares e corpos de bombeiros militares, **forças auxiliares e reserva do Exército**, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O caráter pernicioso de tal mescla de atribuições assenta-se na manifestação diversa dos órgãos encarregados de realizar cada uma daquelas atividades. As Forças Armadas, a quem se atribuem as funções de defesa externa, pautam-se em estratégias de guerra e preordenam-se à supressão do adversário.

As polícias, por seu turno, responsáveis pela segurança interna, não podem conduzir-se pela mesma inspiração bélica, vez que atuantes junto à população, e não aos inimigos de um conflito estrangeiro. Destarte, o desacerto da disciplina constitucional denota, mais do que o desinteresse na reforma das instituições, a deficiência estrutural do *Estado de Direito* brasileiro.

De nenhum modo, entretanto, afirma-se serem as organizações policiais despiciendas à manutenção da higidez política e jurídica do Estado nacional.

Ao revés, reconhecido o verdadeiro papel a desempenharem nesse quadro, critica-se o equívoco em que se edificam seus pilares, pautados em modelos ultrapassados, que remetem à ditadura e contrapõem-se à expectativa de cidadania compreensiva da proteção e respeito aos direitos fundamentais.

Não é outro o pensamento de Luiz Eduardo Soares¹² quando defende:

As polícias são instituições absolutamente fundamentais para o Estado democrático de

¹² SOARES, Luiz Eduardo. **A crise no Rio e o Pastiche Midiático**. Disponível em < <http://luizeduardosoares.blogspot.com/2010/11/crise-no-rio-e-o-pastiche-midiatico.html> >. Acesso em: 25 dez. 2010.

direito. Cumpre-lhes garantir, na prática, os direitos e as liberdades estipulados na Constituição. [...] Apesar de sua importância, essas instituições não foram alcançadas em profundidade pelo processo de transição democrática, nem se modernizaram, adaptando-se às exigências da complexa sociedade brasileira contemporânea. O modelo policial foi herdado da ditadura. Ele servia à defesa do Estado autoritário e era funcional ao contexto marcado pelo arbítrio. Não serve à defesa da cidadania. A estrutura organizacional de ambas as polícias impede a gestão racional e a integração, tornando o controle impraticável e a avaliação, seguida por um monitoramento corretivo, inviável.

Com efeito, a salvaguarda do Estado brasileiro e de suas instituições permanece repousando em instrumental eminentemente militar, representado pelas Forças Armadas cuja principal expressão, nesse contexto, é o Exército.

A sustentação desta normalidade institucional e, bem assim, sua extensão para outras áreas conferem a esses entes o protagonismo na condução dos assuntos políticos, dificultando a prevalência da autoridade civil e a garantia das liberdades fundamentais.

Resta à realidade nacional, deste modo, a condição de *democracia sem cidadania* ou, no dizer de Zakaria (2004, 17), *democracia iliberal*, na qual se elegem por procedimento livre, justo e periódico, aqueles que, com frequência reeleitos ou confirmados por referendo, estão ignorando rotineiramente os limites constitucionais dos seus poderes e privando os cidadãos de direitos básicos.

5 Considerações finais

Este artigo teve por escopo apresentar as condições que permitem a sobrevivência do manuseio violento e letal das forças policiais,

legitimado continuamente pela ausência de punição dos seus autores.

Consignou-se que o legado autoritário que caracteriza a hipótese desenvolve-se em bases institucionais formais e informais, esgalhando-se em diplomas normativos de envergadura constitucional, inclusive, ao autorizar a comunicação de valores militares a organizações responsáveis pela manutenção da segurança do cidadão.

De igual modo, afirmou-se que a reprodução da letalidade e da impunidade que a ela se associa é facilitada pela deficiência das estruturas democráticas concebidas para vigorar num cenário político bastante diverso do que se verifica concretamente.

Nesse passo, a argumentação teórica e as evidências estatísticas corroboram seguramente a ideia central desse artigo, qual seja, o legado autoritário *impunidade* contribui para o alto grau de *letalidade* das instituições policiais brasileiras. Essas violações, por sua vez, contribuem para a não consolidação de um Estado Democrático de Direito e da plena cidadania.

Sob a permanência desses vetores, ressentem-se o Brasil com a tensão havida entre os projetos elencados em nível normativo e a realidade que agride a perspectiva por uma sociedade consciente e dirigente dos negócios de Estado.

De fato, não se concebe uma democracia consolidada sem que se tenham superados os legados autoritários do regime anterior. De igual modo, incogitável a existência de Estado de Direito erigido sobre os pilares do desrespeito ao ser humano.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Armando. Teoria democrática contemporânea: de Schumpeter a Mainwaring. In: NOVELINO, Marcel; ALMEIDA FILHO, Agassil. **Leituras complementares de Direito Constitucional: teoria do Estado**. Salvador: JusPodivm, 2009.

CESARINI, Paolo; HITE, Katherine. Introducing the Concept of Authoritarian Legacies. In: **Authoritarian Legacies and Democracy**

in Latin America and Southern Europe. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and Opposition.** New Haven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, Larry. **Developing Democracy toward Consolidation.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HITE, Katherine; CESARINE, Paolo. Authoritarian Legacies and Democracy. In: **Latin America and Southern Europe.** Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.** Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 645-687, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

NASSIF, Maria Inês. **Divã para livrar o país da síndrome do quepe.** Disponível em: <<http://gilvanmelo.blogspot.com/2010/12/diva-para-livrar-o-pais-da-sindrome-do.html>>, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones.** Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, 87-102, 1998.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina. In: MÉNDEZ, Juan E. et alii. **Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina**. Tradução de Ana Luíza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense in Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub **The Democracy Sourcebook**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

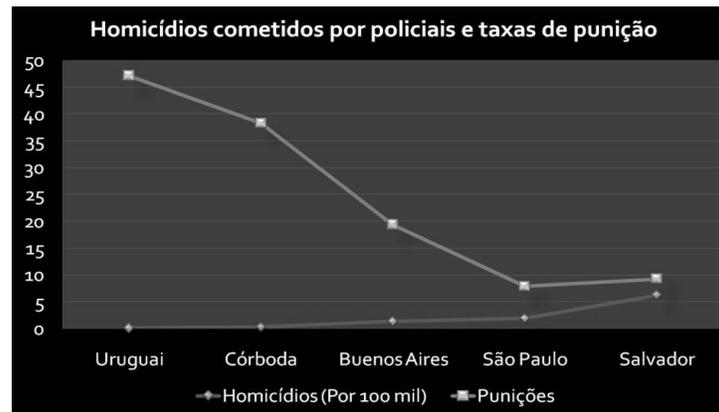
SOARES, Luiz Eduardo. **A crise no Rio e o pastiche midiático**. Disponível em: <<http://luizeduardosoares.blogspot.com/2010/11/crise-no-rio-e-o-pastiche-midiatico.html>>, 2010.

ZAKARIA, Fareed. **The Future of Freedom**. New York: W. W. Norton & Company, 2003.

ANEXOS

Anexo A

Polícia e letalidade: relação homicídios x punição



Fonte de dados: Apud Brinks. Data from multiple official and unofficial source.

Anexo B

Polícia e letalidade: percentual de impunidade na PM/SP: números totais

2007	2008	2009
63,1%	94,7%	75,1%

Anexo C

**Policia e letalidade: percentual de impunidade na PC/SP: números
totais**

2007	2008	2009
93,9%	99,5%	96,8%