



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS

**DEMOCRACIA, CRIMINALIDADE VIOLENTA E SEGURANÇA PÚBLICA NA
NOVA REPÚBLICA: DISCUTINDO ALGUNS PARADOXOS DO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Maceió, Alagoas

2011

BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS

**DEMOCRACIA, CRIMINALIDADE VIOLENTA E SEGURANÇA PÚBLICA NA
NOVA REPÚBLICA: DISCUTINDO ALGUNS PARADOXOS DO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como
requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Jorge Correia de Barros Lima

Maceió, Alagoas

2011

**Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

L759d Lins, Bruno Jorge Rijo Lamenha.
Democracia, criminalidade violenta e segurança pública na nova república :
discutindo alguns paradoxos do Brasil contemporâneo / Bruno Jorge Rijo Lamenha
Lins. ó 2011.
273 f.

Orientador: Alberto Jorge Correia de Barros Lima.
Dissertação (mestrado em Direito) ó Universidade Federal de Alagoas.
Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2011.

Bibliografia: f. 257-273.

1. Brasil ó Política e governo. 2. Democracia. 3. Criminalidade. 4. Violência.
5. Segurança pública. I. Título.

CDU: 343.34:351.75

BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS

**DEMOCRACIA, CRIMINALIDADE VIOLENCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NA
NOVA REPÚBLICA: discutindo alguns paradoxos do Brasil contemporâneo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Alberto Jorge Correia de Barros Lima

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e a julgou nos seguintes termos:

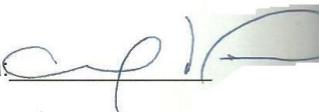
Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior (UFAL)

Julgamento: Aprovado (10) Assinatura: 

Profa. Dra. Alessandra Marchioni (UFAL)

Julgamento: Aprovado (10) Assinatura: 

Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho (UFPB)

Julgamento: Aprovado (10 - dez) Assinatura: 
APROVADO DISTINÇÃO

com distinção

Maceió, 01 de julho de 2011.

RESUMO

A presente monografia procura estabelecer uma articulação entre o projeto democrático brasileiro, a criminalidade violenta e a segurança pública no contexto da Nova República. Argumentando, inicialmente, que a experiência institucional do Brasil contemporâneo é a única em nossa vida pública que pode ser descrita como uma “democracia política”, tentamos estabelecer um paralelo entre as conquistas e mazelas identificáveis nas mais de duas décadas de existência da chamada Nova República. É nesta leitura que identificamos uma situação intrigante e paradoxal: o processo de transição e instauração da democracia política no Brasil se desenvolveu, paralelamente, a uma vertiginosa expansão da criminalidade violenta com o registro, entre 1979 e 2008, de cerca de um milhão de homicídios. Apresentado este, que denominamos como o “paradoxo brasileiro”, passamos a explorar as ambivalências e outros pontos paradoxais que envolvem a violência criminal, com especial destaque para a questão da gestão da segurança pública no contexto da Nova República. Entre outras reflexões, identificamos o campo securitário como privilegiado para demonstrar a vigência, em pleno Brasil contemporâneo, de um certo autoritarismo socialmente implantado que, entre outros efeitos, estabelece um “bloqueio” à introjeção de valores e práticas democráticas no âmbito da cultura política nacional. Sugerindo a crucialidade de articular “democracia política”, “Estado de Direito” e “ordem pública” como categorias centrais para o estabelecimento de um modelo teórico adequado ao projeto democrático brasileiro, discutimos - a partir da questão da segurança pública - que o “bloqueio” operado pelas permanências autoritárias não é total, já subsistindo como contraponto um modelo alternativo e democrático de gestão securitária, pautado em aspectos como a afirmação de um direito fundamental à segurança pública e a participação do município no campo securitário. A afirmação ou não desse modelo, propomos, é absolutamente essencial para o aprofundamento ou a estagnação do projeto democrático brasileiro.

Palavras-chave: Projeto democrático brasileiro. Nova República. Criminalidade violenta. Segurança pública

ABSTRACT

This monograph seeks to establish an articulation between the Brazilian democratic project, the violent criminality and the public security in the context of the New Republic. Arguing, first, that the institutional experience of contemporary Brazil is the only one in our public life that can be described as a "political democracy", we try to establish a parallel between the gains and troubles identified in more than two decades of the called New Republic. In this reading we have identified an intriguing and paradoxical situation: the transition process and the establishment of political democracy in Brazil has developed in parallel to a huge spread of violent criminality with the registration of about a million murders, between 1979 and 2008. Presented this, as we called the "Brazilian paradox" we began to explore the ambiguities and others paradoxical points involving criminal violence, with particular attention to the issue of public security management in the context of the New Republic. Among other considerations, we identify the securitarian scope as privileged to demonstrate, in full contemporary Brazil, the existence of a certain authoritarianism socially implanted that, among other things, establishes a "blocking" to the internalization of democratic values and practices within the national political culture. Suggesting the crucial link between "political democracy", "rule of law" and "public order" as the main categories for the establishment of a theoretical model appropriate to the democratic project in Brazil, we discuss - from the issue of public security - that the "blockade" operated by authoritarian permanences is not complete, subsisting like counterpoint an alternative model of democratic securitarian management, based on aspects such as the statement of a fundamental right to public safety and the participation of counties in the securitarian ambit. The establishment or not of this model, we propose, is absolutely essential to the deepening or the stagnation of the democratic project in Brazil.

Keywords: Brazilian democratic project. New Republic. Violent criminality. Public security

*Para papai, pelo grande incentivo;
Para mamãe, pela imensa dedicação;
Para Amanda, por toda a completude
E, sobretudo, à memória de meu avô, Cláudio
Braz, e de minha madrinha, Jocemira, pelos
bons exemplos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me oferecer tanto, mesmo não sendo merecedor.

A meu pai Jorge Lamenha, que ensinou o valor da integridade em um mundo nem sempre tão íntegro. E por ser a voz que sempre me diz “eu acredito em você”, mesmo quando é inacreditável. E também a minha mãe, Lúcia Elena, anjo em minha vida, pelas conversas, pelo colo e pelo cuidado - que eu bem sei - nunca serei capaz de retribuir a altura. Obrigado por serem o meu porto seguro.

À Aline, querida irmã, sobretudo pelo companherismo.

À memória de meus avós, Maria José e Cláudio Braz, que me fazem tanta falta. E minha avó Miraci, pelo grande coração, sempre preocupado com todos.

À memória de minha madrinha, Jocemira, que partiu tão repente – mas não sem deixar um grande legado de bondade e benevolência.

À Amanda Gabriela, meu amor, pelo mundo mais colorido; por compreender minhas ausências; pela paz que nunca tive; pelo sorriso mais lindo; e pelo aconchego, sempre que eu não suportava mais.

A meu orientador, Prof. Dr. Alberto Jorge Correia de Barros Lima, pela paciência, presteza e compreensão frente as minhas limitações e dificuldades.

À Prof. Dra. Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira, pela inspiração, cooperação irrestrita e amizade sincera.

À sociedade brasileira que, desde a graduação, custeia meus estudos em uma universidade pública e de qualidade. Aos demais professores que contribuíram com minha pesquisa, em especial os Profs. Drs. Alessandra Marchioni, Walter Matias e Andreas J. Krell. À Carol e à

Giovanna, funcionárias do mestrado, pela solicitude e simpatia. A CAPES que, durante três meses, financiou diretamente os custos desta pesquisa. E à turma 05 do mestrado, nas pessoas dos amigos Wladimir Paes e Karina Nakai.

À querida amiga e eterna mentora, Elaine Pimentel, pela infinita paciência; pelos conselhos; e, sobretudo, por me despertar de meu sono dogmático. E também ao pequeno Danilo, futuro são-paulino, pela alegria que já proporciona a todos.

Aos meus amigos, que são tantos e tão queridos. Seria impossível citá-los a contento, mesmo se me limitasse aos últimos dois anos. Representando a todos, menciono alguns poucos e bons. Os camaradas de sempre, Ana Cecília, Eli, Isaac, Juliana, Manoel Bernardino, Mário Lamenha, Paulo Gustavo, Simões e Willaine. Os amigos de longe, mas tão presentes, Juliana, Marcela, Micheli e Felipe Martins. E os velhos amigos, com quem tenho estado em falta, Del, Louise, Paulinha e Carol.

À Dra. Niedja Kaspary, pelo apoio e por compreender as vicissitudes e contingências de minha condição de estudante. Também agradeço aos amigos da PR/AL, pelas palavras de incentivo, em especial a Margarete, Luciene, Regina Celle, Lena, Vera Lôide, Lisiane, Lívia, Vanessa, Sandrão, Edwaldo, Liss, Belkissy, Bárbara, Dayse e Karla.

E a todos que, mesmo com o menor dos gestos, interferiram positivamente nesta pesquisa.

"A democracia é o acontecimento menos provável e mais difícil de funcionar, pois exige de cada um a vontade de inventar, de dialogar dentro de um espaço público construído e aceito por todos. Ela exige de cada um o desejo de se responsabilizar por seu próprio destino, sabendo limitar-se, participando de uma aventura e de uma história coletivas, sendo capaz de sublimar e reconhecer sua dívida com as gerações anteriores e futuras"

(Eugène Enriquez)

"Somente a pura violência é muda, e por este motivo a violência, por si só, jamais pode ter grandeza."

(Hannah Arendt)

"O Brasil não é para principiantes."

(Tom Jobim)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 PREPARANDO O TERRENO: ALGUMAS BASES PARA PENSAR A DEMOCRACIA NA NOVA REPÚBLICA	19
1.1 Um preâmbulo à experiência democrática brasileira: um lamentável mal-entendido?	19
1.2 Primeiros passos: definindo um modelo operacional de institucionalidade democrática	28
1.2.1 Por que uma concepção politicista e minimalista de democracia?	28
1.2.2 Adotando um modelo teórico: a poliarquia de Robert A. Dahl	32
1.3 República e institucionalidade: um rápido sobrevoo à luz do modelo dahlsiano	37
1.4 Preparando o terreno: um pouco além de Robert A. Dahl (mas ainda numa concepção politicista)	45
1.4.1 As novas democracias e as novas pré-condições construídas por Guillermo O'Donnell	45
1.4.2 Brasil: poliarquia completa e democratização “bloqueada”? Uma aproximação inicial	49
2 CONQUISTAS E MAZELAS DA NOVA REPÚBLICA: APRESENTANDO O “PARADOXO BRASILEIRO”	57
2.1 As conquistas e avanços da Nova República: um panorama geral	57
2.1.1 A expectativa de permanência da institucionalidade democrática	57
2.1.2 Uma nova chance para o Brasil? A melhoria dos indicadores socioeconômicos sob a égide da Nova República	61

2.1.3	A Constituição Cidadã: um novo paradigma jurídico-político para as instituições brasileiras	69
2.2	Nem tudo são flores na Nova República: uma abordagem contextual dos indicadores socioeconômicos	72
2.3	Um aparte para definições importantes: violência, crime e criminalidade violenta	80
2.4	A expansão da criminalidade violenta sob a égide da Nova República: o “paradoxo brasileiro”	85
2.4.1	Um milhão de assassinatos no Brasil: o triste quadro da violência homicida no período de transição e instauração da Nova República	88
2.4.2	Algumas linhas sobre as tendências de distribuição geográfica da criminalidade violenta no Brasil: dados regionais e “interiorização”	93
3	DISCUTINDO O PARADOXO (1): CRIMINALIDADE VIOLENTA, ESTADO DE DIREITO E ORDEM PÚBLICA	102
3.1	Ainda a criminalidade violenta: uma discussão sobre vítimas e um inventário de causas	102
3.1.1	Quem são as vítimas de homicídios no Brasil contemporâneo?	104
3.1.2	Criminalidade violenta como fenômeno multicausal: um inventário do caso brasileiro	115
3.2	Densificando o projeto democrático: a noção de Estado de direito	119
3.2.1	Direitos fundamentais como artífices do projeto democrático na contemporaneidade	122
3.2.2	Completando a tríade: ordem pública e segurança pública no projeto democrático	127
3.3.	Apresentando outro paradoxo: uma democracia política que convive	

	com um modelo securitário autoritário	136
3.3.1	Sobre a alta letalidade das ações policiais na Nova República: um exemplo das permanências autoritárias	139
3.3.2	Onze mil civis mortos: os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo	142
3.3.3	Uma política informal de extermínio? Os pobres como vítimas privilegiadas	146
4	DISCUTINDO O PARADOXO (2): PERMANÊNCIAS AUTORITÁRIAS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	153
4.1	Sobre o autoritarismo socialmente implantado no Brasil contemporâneo ...	153
4.2	A umbilical relação entre autoritarismo socialmente implantado e gestão securitária no Brasil	160
4.2.1	Subcidadania: um modelo teórico para pensar a desigualdade estruturalmente naturalizada pelo autoritarismo socialmente implantado	165
4.2.2	Subcidadania e seletividade na intervenção securitária: quem são as vítimas privilegiadas da truculência policial?	169
4.3	Transição democrática, Constituinte e segurança pública?	178
4.3.1	Da ditadura militar à democracia política: notas sobre a transição brasileira	178
4.3.2	Os (poucos) avanços e as (muitas) permanências na disciplina constitucional da segurança pública: um campo de fossilizações autoritárias?	183
5	PARA ALÉM DO AUTORITARISMO SOCIALMENTE IMPLANTADO: TENSÕES E CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	194
5.1	Uma alternativa ao modelo hegemônico e autoritário de segurança pública	194
5.2	A questão da <i>accountability</i> no aparelho securitário	201
5.3	Segurança pública como direito fundamental na CF/88	205

5.3.1	Segurança pessoal como direito individual	209
5.3.2	Sobre as possibilidades de densificação do direito fundamental à segurança pública na CF/1988	211
5.3.2.1	Primeira projeção: direito à formulação e execução de políticas públicas de segurança minimamente efetivas	213
5.3.2.2	Segunda projeção: direito à participação na formulação e execução das políticas públicas de segurança	217
5.3.3	Apontamentos sobre a justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública	221
5.4	Sobre a municipalização da segurança pública: uma breve discussão	226
5.4.1	Por que municipalizar?	228
5.4.2	As experiências paradigmáticas: Nova Iorque, Bogotá e Diadema	239
5.4.3	O papel estratégico dos municípios na gestão democrática da segurança pública	236
	CONCLUSÃO	244
	REFERÊNCIAS	249

INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade ocidental, poucos temas são tão explorados, por diversos campos do saber, quanto a democracia. O ponto central para compreender a dimensão de tal interesse reside na constatação de que, em nossos dias, a institucionalidade democrática vive o seu apogeu no quadro geral das ideias políticas. Desde o seu renascimento, no alvorecer da modernidade, o projeto democrático como forma de organização de poder político enfrentou, por um longo período, uma conjuntura ideológica que o encarava como um modelo mais frágil e ineficiente que as soluções não democráticas existentes, como oligarquias competitivas, ditaduras completas ou monarquias de cariz autoritário.

A partir do último quartel do século XX, no entanto, assistiu-se a um processo de sensível expansão do ideário democrático. É tanto que este fenômeno político foi caracterizado como a última e mais impactante “onda de democratização” desde o ressurgimento da democracia na modernidade política. Da América Latina ao Leste Europeu, da África à Europa meridional, todos os cantos do planeta foram atingidos pelos influxos das ideias democráticas.

Segundo a politóloga norte-americana Bárbara Geddes, entre 1974 e 1998 “a terceira onda de democratização” resultou no fim de 85 regimes políticos não democráticos, culminando em tentativas fracassadas ou bem-sucedidas de instauração democrática em diversos países¹. A nosso aviso, os efeitos de tal “onda” perduram até nossos dias. Mesmo o Oriente Médio, dito como inexpugnável enclave da teocracia e do autoritarismo, parece ter sucumbido à força das ideias de democratização e igualdade política. A chamada “primavera árabe”, recentíssimo movimento popular ainda em curso, já proporcionou o fim de dois regimes autoritários de décadas, no Egito e na Tunísia, com o avizinhamo de transições democráticas como alternativas políticas possíveis a curto e médio prazo.

No Brasil, a comunidade acadêmica tem se debruçado, já há algumas décadas, sobre o problema da democracia e todas suas derivações e vicissitudes. Perfeita expressão da segunda leva de transições verificadas no contexto da “terceira onda de democratização” – referente ao desmantelamento, nos anos 1980, dos regimes autoritários instaurados em vários países da América do Sul –, o projeto democrático brasileiro apresenta algumas singularidades intrigantes, que atijam ainda mais a curiosidade dos pesquisadores.

¹GEDDES, Barbara. O que sabemos sobre democratização depois de vinte anos?. In: **Opinião Pública**, v. 7, n. 2. Campinas, nov. 2001, p. 222.

Numa aproximação inicial, deparamo-nos, sem demora, com uma ambiguidade formidável: o processo de democratização brasileiro é muito recente em termos históricos, especialmente quando comparado à trajetória secular das instituições democráticas dos países do quadrante noroeste do globo; por outro lado, todavia, nunca a República brasileira vivera, como em nossos dias, um periódico tão longo de estabilidade político-institucional, para além da longa tradição de tentativas de golpe de Estado e de regimes de matriz não democrática.

Interpretar o projeto democrático brasileiro perpassa um esforço analítico para apreender, justamente, suas ambiguidades e paradoxos. O principal deles, sem dúvida, se traduz na constatação de que, embora os mais de vinte anos de Nova República tenham produzido melhorias importantes nos indicadores socioeconômicos do País, a criminalidade violenta explodiu neste mesmo período. Entre 1979 e 2008, cerca de um milhão de pessoas foram vítimas de homicídios no Brasil, de acordo com dados disponibilizados pelo próprio governo federal².

Nessa perspectiva, a centralidade de nosso trabalho reside na tentativa de articular democracia e segurança pública no contexto da Nova República como um diálogo necessário ao aprofundamento do projeto democrático brasileiro. Mas, por que – dentre tantos outros campos possíveis – a opção pela segurança pública? Em que medida a questão securitária se relaciona diretamente com a construção da democracia brasileira? Podemos citar aqui, pelo menos, três boas razões.

Em primeiro lugar, a motivação mais óbvia: o problema da manutenção da ordem pública — ou seja, de um aparelho de segurança — constitui, indubitavelmente, um das mais importantes bases para a existência do Estado moderno. Trata-se de uma discussão que remonta, se formos longe, aos primeiros esforços de justificação teórica – em autores como Thomas Hobbes e John Locke – do modelo estatal que exsurge na modernidade política, tomando para si a prerrogativa de prover a ordem e a estabilidade suficientes no seio da comunidade política. Assim, qualquer regime político contemporâneo – democrático ou não – terá de necessariamente lidar com a manutenção de um aparelho securitário.

Depois, o aludido fenômeno da expansão da violência criminal que acompanhou, temporalmente, o processo de transição e instauração da democracia política no País nos remete a uma peculiaridade específica da experiência brasileira. É sabido que uma das funções precípuas por trás da existência de um aparelho securitário na contemporaneidade é a

²CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 185.

prevenção e repressão de delitos. Atualmente, são assassinadas no Brasil cerca de 45 mil pessoas por ano. Ao que tudo indica, o reverso da moeda do crescimento da criminalidade violenta é a extrema dificuldade do Estado brasileiro em sustentar um aparelho de manutenção da ordem pública capaz de fazer frente às demandas a ele impostas.

Por último, e não menos importante, uma das hipóteses fundamentais de nossa discussão se situa na constatação de que, não obstante a democratização das instituições políticas, algumas concepções e práticas ainda reproduzidas no âmbito da segurança pública parecem estar associadas mais às (muitas) experiências políticas autoritárias já vivenciadas pelo Estado brasileiro do que, propriamente, aos influxos gerados pelas duas décadas de regime democrático e estabilidade político-institucional observados no Brasil contemporâneo³. É evidente que a segurança pública não é o único campo a reproduzir um certo padrão de permanências autoritárias no contexto da jovem democracia brasileira. No entanto, deve-se levar em conta – como sugerido – o caráter essencial da questão securitária ante a realização dos propósitos fundamentais do Estado contemporâneo, além do seu envolvimento direto com uma função estatal historicamente suscetível a arbítrios, como é o monopólio do uso da força legítima. Tais elementos põem, a nosso aviso, a segurança pública como espaço privilegiado de debates acerca das eventuais interpenetrações do autoritarismo e do projeto democrático na experiência do Brasil contemporâneo.

No atendimento de tal propósito, é preciso reconhecer que não é possível pensar nem democracia, nem segurança pública sob o prisma exclusivo da teoria do direito. Impõe-se nesse contexto, como estratégia metodológica, o estabelecimento de um diálogo multidisciplinar e horizontal com outros saberes – em especial, no caso brasileiro, a teoria social e a politologia. Outrossim é necessário – na medida do possível – sustentar certas afirmações e teses com esteio em evidências de natureza objetiva. Neste particular, esclarecemos que todos os dados utilizados ao longo da pesquisa foram obtidos a partir da revisão de literatura desenvolvida, não subsistindo captação primária de dados de qualquer espécie, uma vez que isso demandaria um inexequível esforço de dimensões nacionais. Quanto às tabelas e aos gráficos existentes, não obstante o conteúdo advenha de dados secundários, a elaboração quase integral desses itens foi da lavra do próprio autor. Eventuais exceções serão referenciadas no corpo do texto.

A monografia está estruturada em cinco capítulos. No primeiro deles, partiremos de

³ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. In: **Tempo Social**, n. 9(1). São Paulo: USP, mai/1997, p. 47.

dicotomia estabelecida entre democracia como institucionalidade e como cultura política, admitindo, no entanto, a precedência da primeira abordagem sobre a segunda. Neste particular, nossa discussão utilizar-se-á dos politólogos Robert A. Dahl e Guillermo O'Donnell como referenciais teóricos para estabelecer uma concepção politicista e minimalista de democracia, encarando o projeto democrático inaugurado na Nova República no contexto da tradição política do Ocidente.

Apesar de aparentemente limitada, assumir um enfoque de tal natureza (minimalista e politicista) para pensar a institucionalidade democrática constitui uma estratégia política e metodológica importante. Sinalizamos, todavia, para a necessidade de avançar em relação a uma concepção estritamente política de democracia. Não é à toa que, ao final do capítulo, colocamos em questão se o projeto democrático brasileiro tem sido capaz de introjetar, no âmbito da cultura política e da sociabilidade, valores e práticas consentâneos com o paradigma da democracia.

No segundo capítulo, discutiremos aquilo que denominamos, na esteira de Angelina Peralva, como “paradoxo brasileiro”⁴, ou seja, a já mencionada ambivalência estabelecida entre a institucionalização de uma inédita democracia política no Brasil – acompanhada por um incremento importante dos níveis socioeconômicos e de uma Carta Constitucional de caráter emancipador – e a expansão sensível da criminalidade violenta. Apresentaremos um panorama geral da violência criminal no Brasil, utilizando-nos da série histórica dos homicídios registrados entre 1979 a 2008, demonstrando quais as tendências, em nossos dias, da expansão da criminalidade violenta que acompanhou toda a transição e instauração da Nova República.

É importante destacar que, já no segundo capítulo, começaremos a delinear a necessidade de articular a noção de democracia política a de Estado de direito, como propõe o politólogo argentino Guillermo O'Donnell. Assim, a existência de eleições limpas, periódicas e livres, apesar de importantíssima, não é suficiente quando confrontada com elementos como a ineficácia, e a aplicação seletiva da lei e a violação sistemática de direitos e garantias fundamentais, pelo próprio agir estatal. É justamente a questão da expansão da violência criminal que lançará as bases para se refletir acerca da (in)suficiência de apenas agregar elementos estritamente políticos à noção de projeto democrático.

No terceiro capítulo, debruçamo-nos sobre os dados de homicídios apresentados no

⁴ PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 73.

capítulo anterior, a fim de tentar traçar um perfil médio das vítimas de homicídios no Brasil e uma breve discussão sobre as diversas causas da criminalidade violenta na contemporaneidade. O objetivo de atender a tais tarefas será identificar como, por trás dos altos índices de criminalidade violenta no País, uma das questões mais candentes se situa na inoperância do Estado para a consecução de políticas públicas de segurança minimamente suficientes; na escassez de fruição de direitos sociais, culturais e econômicos a um contingente populacional que, em última instância, apresenta um padrão de vitimização por homicídio muito superior aos demais grupos sociais.

O aspecto central do terceiro capítulo, todavia, está fundado na discussão acerca da violação, por ele próprio, o Estado, de direitos e garantias fundamentais básicos, como a vida, a liberdade e a integridade física, na administração do ineficiente e não democrático aparelho de segurança pública. Toda essa discussão estará articulada com a necessidade de erigir um modelo teórico para pensar o projeto democrático brasileiro baseado em três pilares: a noção de “democracia política”, trabalhada no primeiro capítulo, e as noções de “Estado de direito” e “ordem pública”.

No quarto capítulo, procuraremos demonstrar como há um ponto de contato possível entre as limitações da institucionalidade democrática no desempenho de sua “função socializante” em relação aos valores e práticas insertos na cultura política nacional e as práticas securitárias violadoras de direitos e garantias fundamentais verificadas em plena ambiência democrática. O propósito aqui é enfrentar, detidamente, a questão do “autoritarismo socialmente implantado” em nossa materialidade histórico-social, como um padrão de coordenação de práticas políticas há muito enraizadas, e que obstaculiza – em linhas gerais – o aprofundamento do projeto democrático brasileiro.

O ponto de chegada de nosso trabalho se traduz na discussão pertinente às possibilidades de superação do paradigma autoritário na gestão da segurança pública. Nessa perspectiva, discutiremos que o “bloqueio” operado no campo da cultura política não é inexpugnável, subsistindo um projeto político alternativo, de base democrática, capitaneado notadamente pela política pública de segurança construída pelo governo federal desde o início dos anos 2000. Abordaremos, neste particular, alguns elementos que nos parecem fulcrais para uma mudança de concepção securitária, a médio e longo prazo, quais sejam: a questão da *accountability*, a afirmação de um conteúdo jurídico para o direito fundamental à segurança pública, as possibilidades de justiciabilidade deste e, por fim, a questão da municipalização da

segurança pública.

Por fim, é mister consignar que ainda que compreendamos que a instância do direito, sozinha, não é capaz de articular uma mudança do paradigma securitário vigente no Brasil contemporâneo, é preciso ter a clareza de reconhecer o papel estratégico por ela ocupado nas principais esferas de decisão, o que pode influenciar decisivamente um gradual processo de superação do autoritarismo socialmente implantado e de fomento a uma cultura política e a uma sociabilidade de matriz democrática.

1. PREPARANDO O TERRENO: ALGUMAS BASES PARA PENSAR A DEMOCRACIA NA NOVA REPÚBLICA

1.1. Um preâmbulo à experiência democrática brasileira: um lamentável mal-entendido?

No ano de 1936, em sua célebre obra *Raízes do Brasil*, o historiador paulista Sérgio Buarque de Holanda foi contundente ao descrever os limites e descaminhos do projeto democrático brasileiro afirmando que “a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios”⁵. O perversamente curioso, prossegue Holanda, é que tais privilégios são os mesmos que, no Velho Mundo, constituíram o alvo principal da luta da burguesia contra a aristocracia. Nessa perspectiva, a elite política nacional, em um exercício mimético típico de sua prática política, teria se apropriado, a seu bel-prazer, do ideário democrático, manipulando-o, deformando-o, e utilizando-o como floreio retórico para legitimar a permanência de uma estrutura de dominação excludente e autoritária⁶.

Setenta e cinco anos depois, a República brasileira contabiliza, desde a eleição do primeiro presidente civil após 21 anos de ditadura militar (1989), quase vinte e dois anos de respeito às regras do jogo político, sem que ronde o espectro dos tão costumeiros golpes de Estado e regimes de exceção que marcaram, de forma indelével, a história republicana do País. Uma tal estabilidade jurídico-política constitui-se, sem dúvidas, como um marco sem precedentes – e, por isso, muito festejado – na trajetória da República brasileira.

Em que medida superamos o desalentador quadro delineado por Sérgio Buarque de Holanda na década de 30 do século passado? Reside algum grau de atualidade na assertiva? Não assumimos a pretensão ou compromisso de responder, de maneira precisa ou exaustiva, a cada uma dessas indagações. Elas nos servirão de norte para desvendar as intrincadas vicissitudes e contingências relacionadas à compreensão da atualidade do projeto democrático brasileiro, seus limites e suas conquistas. Poder-se-ia objetar, inclusive, uma eventual

⁵HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 160. É interessante notar, ademais, que o texto de 1936 sofreu sensíveis alterações na edição de 1947. A sua leitura, entretanto, da democracia como um “lamentável mal-entendido” permaneceu inalterada. Ver SANCHES, Rodrigo Ruiz. *A questão da democracia em Raízes do Brasil de Sérgio Buarque de Holanda*. Acesso em <<http://www.unicamp.br/siarq/sbh/artigoraizes.pdf>> Acesso em 12 set 2010, p. 23.

⁶HOLANDA, ob.cit., p. 160.

defasagem para pensar o projeto democrático no Brasil contemporâneo a partir de uma obra da década de 1930. Não é este o nosso propósito, no entanto. A referência a Sérgio Buarque de Holanda é proposital e pontual, procurando demonstrar duas coisas: 1) que o apelo ao ideário democrático remonta a experiências institucionais ainda do período imperial; 2) para evidenciar, como se verá adiante, a existência de abordagens teóricas muito diversas acerca da experiência democrática de uma comunidade política historicamente dada.

Não é incomum a afirmação de que a primeira experiência efetivamente democrática da história brasileira compreende o período entre a queda do Estado Novo getulista – com a eleição de Eurico Gaspar Dutra para a Presidência da República e a promulgação da Constituição de 1946 – e a derrubada do presidente *de jure* João Belchior Marques Goulart por meio do golpe militar de 1º de abril de 1964. Voltando à assertiva de Holanda, um questionamento possível é o seguinte: como o historiador poderia refletir criticamente sobre a democracia brasileira se esta somente teria se tornado uma realidade dez anos após a primeira edição de *Raízes do Brasil*?

As duas abordagens acima, na realidade, enfatizam o projeto democrático sobre dois vieses diferentes. Começando pela segunda leitura, aparentemente não há uma incorreção em se afirmar que a primeira experiência democrática na história brasileira compreendeu o período de dezoito anos, entre 1946 e 1964⁷. É forçoso reconhecer, na esteira de Fabiano Santos, que “os fundamentos institucionais da moderna democracia brasileira foram estabelecidos pelo regime político inaugurado em 1946”⁸. O que caracteriza toda essa discussão é a ideia de institucionalização⁹ formal.

Segundo essa leitura, o regime estabelecido entre 1946 e 1964 teria se sustentado em uma estrutura normativo-procedimental típica de uma democracia moderna, uma vez que foram realizadas eleições livres, limpas, de proporção nacional, com voto secreto, direto e abrangendo um contingente significativo da população, além da fiscalização de órgão especializado de fiscalização, no caso, a Justiça Eleitoral¹⁰. Por esse raciocínio, não haveria

⁷CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 127; FERREIRA, Jorge. 1946 – 1964: a experiência democrática no Brasil - Apresentação. In: **Tempo [online]**. 2010, vol. 14, n. 28, p. 11.

⁸SANTOS, Fabiano. **A República de 1946: separação de poderes e política alocativa**. In **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 39.

⁹ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 14.

¹⁰“A mais popular definição de democracia equipara-a com eleições regulares, conduzidas de forma limpa e honestamente contabilizadas” (Tradução livre do texto: “The most popular definition of democracy equates it

empecilho para afirmar que tal período constituiu a primeira experiência efetivamente democrática da história brasileira, constatação com a qual – ver-se-á a seu tempo – não concordamos¹¹.

A leitura de Sérgio Buarque de Holanda, por sua vez, não está comprometida com uma abordagem institucional do projeto democrático brasileiro. Embora a noção de “democracia” não tenha sido uma categoria precisamente definida em seus escritos, “toda a sua análise sobre a história brasileira configura a dificuldade do estabelecimento de uma sociedade democrática, baseada em valores como justiça e liberdade”¹². Segundo o próprio autor, a ideia central de *Raízes do Brasil* consistia, justamente, na tese de que jamais houvera democracia no Brasil¹³.

Antes de ser uma questão de governo e da organização da vida pública, o historiador paulista enxerga o projeto democrático sob o prisma de sua “função socializante”, ou seja, da existência e das possibilidades de perenização de uma cultura política orientada por valores e práticas democráticas. Mais que isso, a abordagem do autor se baseia na tese de que, numa comunidade política que jamais conhecera um regime democrático, a consecução deste se dá a partir da base, “de baixo para cima”, isto é, da preexistência de valores e práticas políticas de alguma forma compatíveis com a instauração democrática¹⁴. Nessa perspectiva, importa dizer que, para Holanda, a representação parlamentar, a realização de eleições livres e periódicas, as reformas eleitorais, nada disso – em si – assegurará o triunfo do projeto democrático entre nós.

Não quer dizer, entretanto, que o historiador paulista se recusasse a apreender a necessária dimensão institucional da democracia. Conforme relata Sanches, uma das principais críticas feitas à concepção de democracia delineada em *Raízes do Brasil* está na ausência dos instrumentos jurídicos e institucionais capazes de dar sustentação a uma

with regular *elections*, fairly conducted and honestly counted.”). Ver SCHMITTER, Phillippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is ... and is not. In: **Journal of Democracy**, vol. 2, n. 3. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 78. Trata-se apenas de uma constatação dos autores, uma vez que estes tecem uma arguta crítica à redução do projeto democrático à perspectiva eleitoralista. Neste sentido, ver também a crítica de LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 22.

¹¹Outros historiadores compartilham da compreensão de que o regime de 1946-1964 não constitui uma experiência efetivamente democrática. Por todos, ver BETHELL, Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 14.

¹²SANCHES, Rodrigo Ruiz. **Sérgio Buarque de Holanda: a trajetória de um intelectual independente**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara, 2007, p. 118.

¹³HOLANDA, Sérgio Buarque de. **A democracia é difícil**. Revista Veja. São Paulo, 28 jan., 1976.

¹⁴SANCHES, ob.cit., p. 108.

sociabilidade pautada numa cultura política de bases democráticas¹⁵. A objeção, na realidade, não possui razão de ser. Isto porque o ponto nevrálgico da argumentação de Holanda aponta para a inexistência, na materialidade histórico-social brasileira, de um arcabouço cultural capaz de se adaptar às exigências e à rotina do jogo democrático. Trata-se, portanto, do momento prévio a qualquer institucionalização.

Esta tese se esteia em, pelo menos, quatro elementos característicos da cultura política brasileira (e analisados pelo autor em *Raízes do Brasil*): a) a histórica indistinção, no pensamento político brasileiro, entre esfera pública e esfera privada que, dentre outras nefastas consequências, forjou uma elite política incapaz de estabelecer um projeto nacional para além de seus interesses particulares¹⁶; b) as constantes e frustradas tentativas de reproduzir no Brasil – e sem qualquer adaptação ou respeito às nossas particularidades – uma visão de mundo e um ideário político de matriz eurocêntrica¹⁷; c) a inexistência de uma sociedade civil minimamente organizada, mormente diante da apatia e desmobilização popular nos principais eventos da vida política nacional, como – por exemplo – a Independência e a Proclamação da República¹⁸; d) a inefetividade, a violação sistemática e a aplicação seletiva e desequilibrada da ordem jurídica¹⁹.

Assim, ainda que o adjetivo “democrático” seja recorrente em nossa vida político-institucional desde os tempos do Império²⁰, a democracia brasileira – na visão do autor –

¹⁵SANCHES, Rodrigo Ruiz. **A questão da democracia em *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda**. Acesso em <<http://www.unicamp.br/siarq/sbh/artigoraizes.pdf>> Acesso em 12 set 2010, p. 23.

¹⁶HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.146.

¹⁷ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 185/186; SANCHES, Rodrigo Ruiz. **Sérgio Buarque de Holanda: a trajetória de um intelectual independente**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara. 2007, p. 119.

¹⁸HOLANDA, ob.cit., p. 160/161.

¹⁹HOLANDA, ob.cit., p. 182.

²⁰Segundo Oliveira Lima, o Império do Brasil "desde o seu início uma democracia coroada, em que o executivo começou por prevalecer e o legislativo acabou por predominar". Ver OLIVEIRA LIMA, Manuel de. **O movimento da independência (1821-1822)**. 6 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007, p. 451. A ideia de uma articulação possível entre um regime monárquico, esteado na instituição do Poder Moderador, e a consecução de um projeto democrático encontra-se presente também em outras reflexões sobre o período imperial. Por todos, ver TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1964. Outrossim, um teórico como Oliveira Viana reconhece – em texto de 1949 – que, desde a formação de seu Estado nacional, o Brasil insiste na manutenção de um regime democrático que o autor, inclusive, denomina inadvertidamente de "democracia de sufrágio universal". É com base nesse histórico que o autor, baluarte do pensamento autoritário e ferrenho crítico das possibilidades de instauração de um projeto democrático na materialidade histórico-social brasileira, identifica a incapacidade de tal modelo em instaurar, ao longo das décadas, uma tradição efetivamente democrática no Brasil. A democracia brasileira, para Oliveira Vianna, é uma ficção, um regime político para “inglês ver”. Ver OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal: 1999, p. 489/492. Como já apresentamos acima, a tentativa de legitimar a dominação política estabelecida sob a alcunha de diferentes formas de organização do poder político

sempre se constituiu como uma “fachada ou decoração externa”²¹ com objetivo de perpetuar velhas práticas e privilégios em prol de uma reduzidíssima classe política, alijando o grosso da população a um papel totalmente alheio às transformações políticas relevantes no cenário nacional. Nessa perspectiva, de nada adianta uma estrutura jurídico-formal assegurando a existência de uma institucionalidade democrática no contexto de uma sociabilidade incapaz de assimilar o valor e a prática da democracia. Nesse jaez, o autor pontifica que a experiência tem evidenciado, de maneira bastante clara, que a “pura e simples substituição dos detentores do poder público é um remédio aleatório, quando não precedida e até certo ponto determinada por transformações complexas e verdadeiramente estruturais na vida da sociedade”²².

Quarenta anos após *Raízes do Brasil*, em 1976, em entrevista concedida a um semanário de circulação nacional, Sérgio Buarque de Holanda reafirma a pertinência da sua avaliação acerca da democracia brasileira como um “lamentável mal-entendido”, destacando que “no Brasil, sempre foi uma camada miúda e muito exígua que decidiu. O povo sempre está inteiramente fora disso. As lutas, ou mudanças, são executadas por essa elite e em benefício dela, é óbvio. A grande massa navega adormecida, num estado letárgico (...)”²³.

A nosso aviso, não há antagonismo algum entre as abordagens acima delineadas. A democracia e o processo de democratização oferecem, a exemplo do deus romano Jano, uma dupla face: de um lado, a institucionalização formal do regime democrático; do outro, “a forma como os atores políticos incorporam a institucionalidade vigente”²⁴. O fato é que não há regime democrático sem vida democrática²⁵; tampouco pode existir uma cultura política democrática sem a fixação de uma institucionalidade democrática.

Refletindo sobre a noção de “regime político”, os politólogos Nicolas Guilhot e Philippe C. Schmitter também utilizam a alegoria de Jano para ilustrar uma dupla face à aludida categoria. Tratando-se de um conceito-gênero, do qual o regime democrático é espécie, a discussão parece ser esclarecedora para apreendermos, no caso específico da democracia, a dinâmica estabelecida entre institucionalização formal e fomento de uma

sempre perpassara a realização de eleições que, na história institucional brasileira, confundem-se (equivocadamente) com a própria existência de um projeto democrático.

²¹HOLANDA, ob.cit., p. 160.

²²HOLANDA, ob.cit., p. 178.

²³HOLANDA, Sérgio Buarque de. **A democracia é difícil**. Revista Veja. São Paulo, 28 jan., 1976.

²⁴AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: **A moralidade democrática**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996, p. 135.

²⁵SANCHES, Rodrigo Ruiz. **Sérgio Buarque de Holanda: a trajetória de um intelectual independente**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara, 2007, p. 124.

cultura política democrática²⁶.

Num primeiro momento, com a transição para um novo regime, estabelecem-se novas normas e procedimentos que estruturam as bases jurídico-formais do novo modelo político. Trata-se, como já explicitamos, do momento da institucionalização formal que, na maior parte das vezes, é decidido e operacionalizado pelas elites políticas que controlam o processo transicional. Nesse campo, a primeira e basilar instituição é, inegavelmente, a realização de eleições livres e limpas²⁷. O segundo momento foca na “função socializante” das normas e procedimentos postos anteriormente. Aqui, para além das elites políticas, os influxos normativo-procedimentais da institucionalização formal do novo regime passam a ser observados, em seu comportamento cotidiano, por um contingente cada vez mais amplo de atores políticos²⁸.

De acordo com os autores, neste segundo momento, os ditames da institucionalização formal devem ser observados e considerados como adequados, seja porque eles são indicados como legítimos, seja porque ignorá-los abertamente comportaria custos mais elevados que a sua observância²⁹. Essa postura de adesão à institucionalização formal do regime – especialmente no caso da democracia, onde a repressão política à oposição pública é muito mais baixa que em regimes políticos hegemônicos (v.g., regimes autoritários e regimes totalitários)³⁰ – se não caracteriza em si a existência de uma cultura cívica de matriz democrática, sugere fortemente que a comunidade política se dirige para este caminho.

Em síntese, a noção de “regime político” pode ser definida como o complexo institucional que disciplina a disputa e o exercício do poder político, além de viabilizar – no campo da sociabilidade – a reprodução cotidiana das balizas e nortes que animam tais instituições³¹. Nessa perspectiva, a abordagem analítica da aludida categoria, unindo as duas perspectivas acima citadas, permite estabelecer uma sequência temporal e uma periodização

²⁶GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER, Philippe C. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies. In: **Revue Française de Science Politique**, v. 50., n. 4-5. Paris, ago/out, 2000, p. 616-618.

²⁷O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: **Lua nova [online]**, n. 37, 1996, p. 11.

²⁸GUILHOT; SCHMITTER, ob.cit., p.616-618.

²⁹GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER, Philippe C. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies. In: **Revue Française de Science Politique**, v. 50., n. 4-5. Paris, ago/out, 2000, p.617.

³⁰DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 28.

³¹GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER, Philippe C. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies. In: **Revue Française de Science Politique**, v. 50., n. 4-5. Paris, ago/out, 2000, p.618. No mesmo sentido, ver LEVI, Lucio. Regime político. In: **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v. 2, 12 ed., Brasília: UnB, 2004, p. 1081.

entre institucionalização formal, adesão massiva dos atores políticos às regras do novo regime e fomento de uma cultura política identificada com os valores e práticas inaugurados por aquele regime político específico.

De qualquer modo, ainda que estabelecida uma relação de precedência entre institucionalidade formal e cultura política, o ponto é que qualquer regime político – isto não é um privilégio da democracia – depende – em grande medida – do estabelecimento de uma relação de circularidade, um diálogo permanente, entre a dimensão normativo-procedimental e o agir cotidiano dos diversos atores sociais³², que influenciam e direcionam práticas cotidianas – práticas cotidianas que interferem, atualizam e constroem a estrutura institucional de um regime político historicamente dado³³.

A nosso aviso, embora haja uma certa relação de precedência entre institucionalidade formal, adesão dos atores políticos à nova conjuntura normativo-procedimental e afirmação de uma cultura cívica construída a partir dos valores e práticas políticas trazidos pelo novo regime, não se trata de uma regularidade inexorável, mas de uma tendência que se verifica especialmente em países pouco familiarizados com a experiência democrática.

Como já expusemos, não ignoramos as reflexões de Sérgio Buarque de Holanda, segundo o qual as próprias condições de institucionalização da democracia dependem de uma conjuntura sociocultural favorável. Corroborando este último entendimento, mesmo um autor tido como filiado a um certo “elitismo democrático”³⁴, Joseph A. Schumpeter, salienta que “até mesmo o mínimo de autocontrole democrático necessita da existência de um caráter e hábitos nacionais de certo tipo, que não teve a oportunidade de se desenvolver em todos os países”³⁵, e que, segundo o autor, não pode ser produzido – por si – pelo projeto democrático.

O que subsiste, no âmbito da teoria política contemporânea, é uma dicotomia acerca do papel ocupado pela cultura política de uma determinada localidade em um eventual processo de democratização. De um lado, autores de matriz culturalista – como o próprio Sérgio Buarque de Holanda – que defendem a necessidade de uma base cultural favorável antes da implementação da institucionalidade democrática. Por outro, subsistem defensores da

³²GUILHOT; SCHMITTER, ob.cit., p. 617.

³³OFFE, Claus. Designing Institutions for East European Transitions. *In Reihe Politikwissenschaft*, n. 19, nov. 1994, p.06. Disponível em <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_19.pdf> Acesso em 10 ago 2010, p. 6.

³⁴RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e teoria democrática: implicações de um debate teórico. In: **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná** (org. Mario Fuks *et alii*). Curitiba: UFPR, 2004, p. 222-227.

³⁵SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961, p. 332.

tese de que uma cultura política favorável ao jogo democrático só pode se desenvolver sob a égide de instituições democráticas previamente existentes³⁶.

No caso brasileiro, é patente a atualidade do texto de Holanda quanto à inexistência de uma cultura política de matriz democrática entre nós. Neste sentido, a instável história institucional da nossa República é um exemplo paradigmático. Cobrindo um período de 46 anos, do governo Deodoro da Fonseca (1891) ao golpe do Estado novo (1937) – ou seja, mais de um terço da história republicana brasileira – Heloisa Fernandes Câmara indica que o Brasil passou por 2.891 dias em estado de sítio (quase oito anos)³⁷. Outrossim, num rápido exercício, Luiz Eduardo Soares contabiliza, nos cerca de 120 anos de República, pelo menos dez golpes de Estado tentados ou bem-sucedidos³⁸. Entre 1937 e 2000, um período de 63 anos, o país permaneceu cerca de 29 anos – quase metade do período – sob a égide de regimes políticos abertamente autoritários: oito anos de Estado Novo getulista (1937-1945) e vinte e um anos de ditadura militar (1964-1985).

Para além de uma postura pessimista, é necessário observar que Sérgio Buarque de Holanda não era totalmente cético quanto às possibilidades de efetiva democratização da sociedade brasileira. Sustentava, o historiador paulista, que a democracia no Brasil poderia se tornar uma realidade quando fosse produto de um processo histórico vertical e capaz de incorporar amplos segmentos da população brasileira capaz de operar a dissolução lenta e irrevogável “das sobrevivências arcaicas, que o nosso estatuto de país independente até hoje não conseguiu extirpar”³⁹. O marco inicial dessa paulatina “revolução” propugnada por Holanda teria sido, em sua leitura, a abolição da escravatura ainda em 1888.

O fato, no entanto, é que o tempo passou e várias permanências arcaicas identificadas pelo historiador paulista – ao menos as quatro a que fizemos referência mais acima – não se

³⁶RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política, e experiência democrática no Brasil. In **Revista de Sociologia e Política [online]**, jun/2007, p. 205.

³⁷CÂMARA, Heloisa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida: soberania, biopolítica e campos**. Dissertação de Mestrado apresentada no PPGD/UFPR. Curitiba, 2010, p. 164.

³⁸São eles: 1) 1922: a insurreição tenentista; 2) 1930: o golpe militar que pôs fim à República Velha e promoveu a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República; 3) 1935: a frustrada Intentona Comunista; 4) 1937: o golpe do Estado Novo varguista; 5) 1945: o golpe militar que depôs Vargas e deu origem ao regime de 1946-1964; 6) 1954: a tentativa de golpe que culminou no suicídio de Vargas; 7) 1955: a tentativa de golpe militar contra a posse de Juscelino Kubitschek; 8) 1961: tentativa de golpe contra a posse de João Goulart, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros; 9) 1964: o golpe que instaurou uma ditadura militar de 21 anos no Brasil; 10) 1968: o “golpe dentro do golpe”, que conduziu à radicalização ditatorial do AI-5. Ver SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 272. No mesmo sentido, ver BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 37.

³⁹HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 180.

tornaram menos visíveis na vida pública brasileira. Em maior ou menor escala, cada uma dessas continuidades pode ser identificada na conjuntura sociopolítica contemporânea. Outrossim, seria preciso agregar outros elementos, verificáveis tanto à época de *Raízes do Brasil* quanto em nossos dias, como o uso deliberado da violência como meio considerado legítimo para resolução de conflitos sociais, um expediente do qual se valeram – historicamente – não apenas as elites brasileiras, mas os demais segmentos populacionais e o próprio Estado⁴⁰.

A questão, portanto, é que tais práticas políticas incorporaram-se de tal maneira à vida institucional e cultural do País – e são reproduzidas, abertamente, no plano da sociabilidade –, que é possível nos referirmos a um certo padrão de concepções, relações e práticas políticas e sociais reproduzido historicamente independente da estrutura político-institucional vigente. Eis o embrião do que, a seu tempo, identificaremos como um certo “autoritarismo socialmente implantado”.

Na ausência de uma cultura política favorável, como propugnava Holanda, seria portanto a democratização promovida a partir do fim da ditadura militar mais um grande mal-entendido? Absolutamente. Bem ou mal, se há três décadas subsiste um fecundo, vasto e inédito debate em torno da democracia no Brasil, suas bases foram lançadas pela transição e instauração da Nova República. O caso brasileiro amolda-se à situação da maioria dos países de democratização recente: a institucionalização formal do regime é o marco inaugural de um possível processo de democratização da cultura política local, que ainda se encontra profundamente marcada por valores e práticas não democráticas.

Dadas tais condições, será preciso deixar um pouco de lado a perspectiva culturalista de Sérgio Buarque de Holanda, no que concerne à necessidade de se identificar a existência de um arcabouço cultural favorável como condição para a democratização de uma determinada comunidade política. Reconhecendo a singularidade do regime político institucionalizado na Nova República em relação a todos os outros que tiveram vigência durante os mais de 120 anos de histórica republicana do País, tomá-lo-emos como marco inaugural para refletir sobre o projeto democrático do Brasil contemporâneo, discutindo em que medida – duas décadas após a sua instauração – pode-se verificar algum nível de avanço em sua “função socializante” ou dimensão cultural.

⁴⁰ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Sociedade e Estado**, vol. X, n. 2. Brasília: UnB, jul-dez 1995, p. 304.

Assim, centrando forças momentaneamente no campo institucional, os próximos passos de nossa monografia serão no sentido de oferecer um subsídio teórico para compreender algumas questões fundamentais: 1) quais as características que distinguem a institucionalidade democrática?; 2) por que a Nova República constituiu, em nossa opinião, a primeira experiência institucional efetivamente democrática da história republicana brasileira?; 3) em que medida as instituições democráticas instauradas pela Nova República têm sido capazes de exercer a sua “função socializante” sobre a cultura política brasileira?

1.2. Primeiros passos: definindo um modelo operacional de institucionalidade democrática

1.2.1 Por que uma concepção politicista e minimalista de democracia?

Em 1970, o texto “*Transitions to democracy: toward a dynamic model*”, da lavra do cientista político estadunidense Dankwart A. Rustow, causou uma pequena revolução na literatura especializada acerca das transições de regimes políticos ao propor, na primeira frase do aludido artigo, a seguinte questão: “que condições fazem a democracia possível e que condições fazem-na prosperar?”⁴¹. Uma indagação aparentemente trivial, mas que continha uma distinção que se tornaria fundamental para a politologia contemporânea: a proposta de Rustow era de que “os fatores que mantêm uma democracia estável podem não ser os mesmos que a fizeram existir: explicações sobre a democracia devem distinguir função e gênese”⁴².

Em outras palavras, o politólogo estadunidense estabelecia que democracia e democratização são fenômenos distintos e, portanto, demandam critérios distintos de análise. Assim, enquanto uma questão é saber por meio de quais processos a democracia se tornou possível em uma determinada comunidade política (democratização), outra – completamente diferente – é pensar sob que circunstâncias um regime democrático se mantém estável ao longo dos anos. Em última instância, o modelo analítico de Rustow permitiu a assunção de

⁴¹Tradução livre do texto: “What conditions make democracy possible and what conditions make it thrive?”. Ver RUSTOW, Dankwart A. *Transitions to democracy: toward a dynamic model*. In: **Comparative Politics**, vol. 2, n. 3. New York: University of New York, 1970, p. 337.

⁴²Tradução livre do texto: “The factors that keep a democracy stable may not be the one that brought it into existence: explanations of democracy must distinguish between function and genesis”. Ver RUSTOW, Dankwart A. *Transitions to democracy: toward a dynamic model*. Ver RUSTOW, ob.cit., p. 346.

uma certa “autonomia autoexplicativa”, fundada na dimensão política⁴³, para o estudo da democracia (e da democratização) na contemporaneidade.

Uma abordagem politicista da democracia e da democratização implica dizer que certas condições, outrora pensadas como pressupostos para a instauração de um regime democrático em qualquer comunidade política – como o próprio desenvolvimento econômico, a existência de uma cultura política “cívica” e o nível de escolaridade –, antes de serem consideradas causas, são mais bem identificadas como consequências da estabilidade democrática em uma determinada localidade⁴⁴.

Isto, sem dúvida, é verdadeiro quando pensamos os primeiros passos de um processo de democratização como a institucionalização formal de determinadas normas e procedimentos (v.g., eleições limpas e periódicas). É interessante observar, outrossim, que a redução do processo de democratização a uma dimensão meramente política é uma mudança de postura teórica que se encontra interligada com momentos históricos específicos no mundo contemporâneo. Nessa perspectiva, não se pode dissociar essa nova abordagem sobre a concepção institucional do projeto democrático no âmbito da politologia sem fazer menção à chamada “terceira onda” democratizante, objeto de um estudo específico do norte-americano Samuel P. Huntington⁴⁵.

Desde o evento histórico convencionado como o seu marco inicial – a Revolução dos Cravos ocorrida em Portugal no ano de 1974 e que pôs fim a quase cinquenta anos de salazarismo – a “terceira onda” tem se afirmado como verdadeiro fenômeno de expansão global do projeto institucional democrático no mundo contemporâneo. Não à toa, Phillippe C. Schmitter propõe que “nenhum continente ou área geo-cultural, não importa quão peculiar, atrasada ou remota permaneceu completamente imune aos efeitos da onda”⁴⁶, contemplando países de tradições e materialidades histórico-sociais completamente diferentes como, por

⁴³A obra do estadunidense Robert A. Dahl, *Polyarchy* (1971), também é lembrada por Branco como um dos referenciais teóricos que romperam com as explicações propostas pela teoria da modernização na explicação dos processos de transição de regime político. Ver BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007, p. 21.

⁴⁴ARTURI, Carlos S.. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. In: **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 17, Nov. 2001, p. 13.

⁴⁵HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

⁴⁶Tradução livre do trecho “No continent or geo-cultural area, no matter how "peculiar" or "backward" or "remote," has been completely immune from the effects of the wave”. Ver SCHMITTER, Phillippe C. **Is it safe for transitologists & consolidologists to travel to the Middle East and North Africa?** Disponível em <http://iis-db.stanford.edu/evnts/6069/Article_-_M-EAST3.pdf> Acesso em 10 out 2010, p. 1.

exemplo, a América Latina e o Leste Europeu.⁴⁷

Para além de discutir as hipóteses explicativas de uma “terceira onda”⁴⁸, o que nos interessa a esta altura é constatar que tal fenómeno constituiu uma confirmação histórica quase irrefutável do pretendo acerto da perspectiva exclusivamente politicista do fenómeno da democratização. É simples o raciocínio neste particular: se a institucionalidade democrática se tornou possível em países com parâmetros sociais, económicos e tradições políticas tão diversos, isto somente reforçou uma teoria de democratização que deixa de lado todas essas condicionantes, focando apenas nos processos e aspectos políticos que viabilizam a institucionalização da democracia numa determinada comunidade política.

É interessante observar, todavia, que a adoção de uma dimensão politicista não torna mais fácil o caminho de quem procura teorizar sobre a democracia. Em nossos dias, precisar os limites e o sentido da ideia de “democracia” enquanto categoria analítica é sempre uma tarefa delicada⁴⁹, sobretudo diante das inúmeras acepções e adjetivos com os quais o termo pode estar relacionado na contemporaneidade⁵⁰. Não há como desprezar a polissemia do termo dentro e fora do debate académico. Neste campo específico, todavia, devem-se operar distinções muito precisas a fim de que se evitem ambiguidades e distorções de toda ordem⁵¹.

A questão se torna mais sensível diante da percepção de que a democracia se transformou, em nossos dias, numa bandeira que remete a um discurso e uma prática política que, ao menos no plano ideológico, dominam o *zeitgeist* das ideias políticas, sobretudo no Ocidente⁵². Assim, não é por acaso que a institucionalidade democrática é apontada, hoje,

⁴⁷KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe C. Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este. In: **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 128, Paris, jun, 1991, p. 283. ; HERMET, Guy. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste Europeu. In **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 15;

⁴⁸Sobre uma proposta de explicação, ver HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994, p. 54.

⁴⁹HERMET, Guy. La hora de la democracia? In: **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 128, Paris, jun, 1991, p. 266.

⁵⁰COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Research note: Democracy 'with adjectives': finding conceptual order in recent comparative research. In: **World Politics**, vol 49, n. 3, Abr/1997, p. 430-451; BOVERO, Michaelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 51; BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 10.

⁵¹SCHMITTER, Phillippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is ... and is not. In: **Journal of Democracy**, vol. 2, n. 3. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 75.

⁵²Nesse particular, ratificamos a leitura de Juan J. Linz e Alfred Stepan, que afirmam: “O conceito de *zeitgeist* tem origem na tradição intelectual alemã e refere-se ao “espírito do tempo”. Não acreditamos em nenhuma das versões da tese do ‘fim da história’ – a tese de que uma única ideologia, como, por exemplo a ideologia democrática, pode estancar todos os esforços humanos visando responder aos problemas por meio da criação de visões ou ideologias políticas alternativas”. Assim, reconhecer que – contemporaneamente – a democracia assume um papel hegemônico no campo das ideias políticas não significa dizer que, em nossa leitura, trata-se de

como a única forma de dominação política considerada legítima, o único regime político capaz de exercer a autoridade pública mediante uma base estável de consenso⁵³. Vivemos, portanto, a chamada “era das democracias”⁵⁴.

Pensando o processo de democratização brasileira na Nova República, estabelecemos como marco inicial a estruturação das instituições democráticas como forma de organização do poder político⁵⁵. Uma de nossas hipóteses, conforme sustentamos, é que a nova estrutura normativo-procedimental é capaz de gerar uma certa “função socializante” no campo da cultura e da sociabilidade política⁵⁶. De acordo com Guillermo O'Donnell, “instituições” podem ser encaradas como modelos regulamentados de interação que são conhecidos, reproduzidos e aceitos regularmente (sem que isso importe, necessariamente, em modelos reconhecidos do ponto de vista jurídico-normativo) pelos atores sociais de uma determinada comunidade política que, em razão de tais características, esperam continuar interagindo sob a égide da normatividade incorporada, formal ou informalmente, por esses padrões⁵⁷.

Assim, prossegue o politólogo argentino, as instituições políticas democráticas desempenham o papel crucial de mediar e articular, por um lado, aspectos estruturais da comunidade política e, do outro, indivíduos e grupos que aglutinam diferentes interesses e identidades⁵⁸. Nessa perspectiva, a noção de cultura política por nós utilizada deve ser compreendida como “a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político”⁵⁹.

um quadro irreversível. Ver LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 98/99.

⁵³BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007, p. 39 e 68; O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillippe C. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. Trad. Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice, 1988, p. 35; SEN, Amartya. **Democracy as a universal value**. Disponível em <http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v010/10.3sen.html> Acesso em 8 ago. 2010.

⁵⁴BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000 p. 9. Neste particular, o recurso à retórica e a expedientes tipicamente democráticos tem sido utilizado pelos mais diferentes arranjos político-institucionais, até mesmo repressivas ditaduras, com objetivo de conferir legitimidade aos seus esquemas de dominação política. Ver DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 5; LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation. In: **Authoritarian Brazil** (org. Alfred Stepan). 3 ed. New Haven and London: Yale University Press, 1977, p. 251.

⁵⁵LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 25.

⁵⁶DAHL, ob.cit., p. 29-30.

⁵⁷O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. In: **Journal of Democracy**, vol. 5, n. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, jan/1994, p. 57.

⁵⁸O'DONNELL, ob.cit., p. 57

⁵⁹AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição

Com a expansão do projeto democrático para os quatro cantos do planeta, uma teoria política da democracia passou não apenas a delimitar a fronteira entre regimes democráticos e regimes não democráticos, mas sobretudo a desenvolver um instrumental analítico capaz de apreender projetos democráticos construídos sob bases materiais absolutamente diversas⁶⁰. Não por acaso, fala-se hoje em modelo teórico, não apenas politicista, mas voltado para uma concepção minimalista e procedimental de democracia, numa postura de rejeição a elaborações teóricas fundada em bases normativas⁶¹ e não científicas para dar lugar a uma leitura empirista – e portanto realista – da institucionalidade democrática.

1.2.2. Adotando um modelo teórico: a poliarquia de Robert A. Dahl

Já se tornou clássica – no campo das teorias minimalistas, não normativas e politicistas da democracia – a concepção concorrencial elaborada por Joseph Schumpeter, em 1943, na qual o método democrático é visto como um “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”⁶². Em síntese, a democracia pode ser entendida como um procedimento de competição e eleição das lideranças de uma comunidade política. A

para a democracia. In: **A moralidade democrática**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996, p. 128.

⁶⁰O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In **Lua Nova [online]**, n.37, 1996, p. 5-6. Outros aspectos, neste particular, não merecem ser olvidados, tais como o advento de sociedades cada vez mais complexas, massificadas e industrializadas; o desenvolvimento de uma sociologia política que permitiu demonstrar, empiricamente, o baixo interesse do cidadão médio em relação aos negócios públicos – o que perpassaria, inclusive, a identificação de um maior grau de atitudes não democráticas nos grupos de condições socioeconômica menos elevada; e o trauma causado pelas experiências totalitárias, cujo expediente político sempre recorrendo à ampla participação das massas gerou a profunda desconfiança de que a extensão da participação popular para além do direito de sufrágio estaria mais ligada ao totalitarismo que à democracia. Ver PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 10/12

⁶¹A ideia de teorias normativas no campo da democracia baseia-se na ligação entre institucionalidade democrática e certos ideais ou categorias axiológicas fundamentais para sua consecução, tais como as noções de “bem comum”, “governo do povo” e a “vontade geral”. Tais teorizações, de forma geral, gravitam em torno da maximização da participação popular nas decisões fundamentais como objetivo final do jogo democrático. A refutação desse modelo teórico pode ser sintetizada na constatação da Carole Pateman acerca da teoria realista-empirista da democracia, que se desenvolveu na contemporaneidade: “A conclusão esboçada (quase sempre por sociólogos políticos travestidos de teóricos de política) é a de que a visão clássica do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento da participação política dos atuais não-participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático, considerando-se a perspectiva das atitudes políticas”. Ver PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 11.

⁶²SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961, p. 328.

participação dos cidadãos, portanto, está limitada a tal perspectiva⁶³. Não à toa – como vimos – a concepção schumpeteriana é denominada, em politologia, como “elitismo democrático”.

Optamos, no entanto, à guisa de concepção minimalista e politicista de institucionalidade democrática, pelas reflexões do estadunidense Robert A. Dahl, sobretudo por se tratar – mais propriamente – de uma teoria da democratização (e não da democracia). Cuida-se, na realidade, de uma das derivações ou aperfeiçoamentos da concepção concorrencial schumpeteriana, muito embora o politólogo estadunidense reconheça a dificuldade de encontrar, à época de seus primeiros esforços acerca do problema da democracia na contemporaneidade (1955), algum grau de unidade que permitisse falar em uma única “teoria democrática”, mas tão somente em “teorias democráticas”⁶⁴.

De qualquer modo, a teoria democrática de Dahl também constitui uma formulação empírica – que se propõe a descrever os porquês e os limites do processo de democratização na contemporaneidade⁶⁵ – e pretensamente fundada em bases não normativas (não referida a categorias axiológicas ou a um modelo deôntico a ser atingido).

Diferentemente de Schumpeter, que propunha uma definição do método democrático pelo seu resultado final (a escolha das lideranças da comunidade política através da realização de eleições livres), o projeto democrático em Robert A. Dahl é visto através do atendimento de determinadas pré-condições (*requirements*) mínimas sem as quais se tornaria impossível a democratização de uma comunidade política⁶⁶. Entretanto, o que outros teóricos denominam por “regime democrático” ou “método democrático” o politólogo estadunidense identifica na noção de “poliarquia”. A ideia de “democracia”, no pensamento dahlsiano, constitui um limite teórico⁶⁷, um regime político ideal do qual a noção de “poliarquia”⁶⁸ é apenas a sua concretização possível no mundo fático.

As pré-condições estabelecidas por Dahl para a institucionalização de uma poliarquia numa comunidade política qualquer se aglutinam em torno de duas dimensões fundamentais: a existência de oposição pública ou competitividade política (*public opposition*), ou seja, a

⁶³SCHUMPETER, ob.cit., p. 329.

⁶⁴DAHL, Robert. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. XI e 1-2.

⁶⁵DAHL, ob.cit., p.63.

⁶⁶DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 3; DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989, p. 221.

⁶⁷DAHL, Robert. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. XVI.

⁶⁸“*Poliarquia* deriva de palavras gregas que significam 'muitos' e 'governo'; assim, 'o governo de muitos' se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia”. Ver DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 104.

manutenção de um sistema político-institucional que admita a existência de um nível elevado de “oposição, rivalidade ou competição entre um governo e os seus opositores”⁶⁹; e a existência de “inclusividade” (*inclusiveness*), isto é, a ampliação do direito de voto a praticamente todos os membros adultos da comunidade política⁷⁰ – o que, por exemplo, autores como Joseph Schumpeter não consideravam essencial para a caracterização da institucionalidade democrática. As dimensões são essencialmente complementares para a teoria dahlsiana, uma vez que “um país com sufrágio universal e um governo completamente repressivo proveria menos oportunidades para oposições, certamente, que um país com um sufrágio mais estrito mas com um governo altamente tolerante”⁷¹.

A consecução de um projeto político fundado nas duas dimensões acima – uma democracia política⁷² ou poliarquia - requer, justamente, o atendimento de algumas pré-condições ou instituições que se estruturam em torno de dois objetivos basilares: a “realização de eleições limpas e competitivas, com amplo direito de voto”⁷³, e o estabelecimento das “liberdades políticas e sociais que são minimamente necessárias, durante o pleito e no período inter-eleitoral, para que possa se considerar as eleições como limpas e competitivas”⁷⁴.

Nessa perspectiva, Robert A. Dahl elabora a necessidade de identificação de sete pré-condições ou instituições para a democratização de um regime político: 1) Funcionários públicos constitucionalmente eleitos para as funções de governo da comunidade política; 2) Eleições livres, limpas e periódicas para a escolha dos funcionários públicos responsáveis pelas funções de governo da comunidade política; 3) Sufrágio inclusivo, ou seja, extensão do direito de voto a praticamente todos os adultos da comunidade política; 4) Direito de concorrer aos mandatos eletivos, ou seja, extensão do direito de exercício da capacidade eleitoral passiva a todos os adultos, admitidos alguns critérios mais rígidos (sobretudo quanto a idade) em comparação ao direito de sufrágio; 5) Liberdade de expressão, ou seja, o direito

⁶⁹DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 1 e ss.

⁷⁰“O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção das que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos”. Ver DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 92.

⁷¹DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 5.

⁷²Na teoria o'donnelliana, a expressão “democracia política” é utilizada de forma equivalente a expressão “poliarquia” no modelo analítico de Robert A. Dahl. Ver O'DONNELL, Guillermo. On the state, democratization e some conceptual problems: a Latin American view with Glances at some postcommunist countries. In: **World Development**, vol 21, n. 8, 1993, p. 1356.

⁷³O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: **Lua Nova [online]**, n. 37, 1996, p. 7.

⁷⁴O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: **Lua Nova [online]**, n. 37, 1996, p. 8.

de formular e expressões opiniões, inclusive em oposição ao regime, sem o perigo de eventuais represálias; 6) Informação alternativa, ou seja, a existência e proteção legal de diferentes fontes de informação para os cidadãos de uma determinada comunidade política; 7) Liberdade de associação, ou seja, o direito de que os cidadãos possam formar associações, partidos ou grupo de interesses independentes⁷⁵.

De acordo com Guillermo O'Donnell, a avaliação das instituições democráticas sob o prisma exclusivo de sua dimensão política – ou seja, deixando de lado as demais características do Estado e da sociedade –, é bastante útil, em termos de análise, notadamente quando nos referimos aos recentes processos de democratização da “terceira onda”, o que contempla nosso caso específico de análise, o Brasil, e os demais países da América Latina⁷⁶.

Nosso argumento é de que, em países sem longa tradição democrática, fugir de uma perspectiva politicista, e até mesmo minimalista, para caracterizar a existência de uma institucionalidade democrática incorre no equívoco estratégico de fortalecer o discurso e a prática política não democrática, principalmente porque a estabilidade institucional não é o forte de tais países. Ao maximizar as exigências para vermos caracterizado um regime democrático – assumindo, por exemplo, uma noção de democracia que exija, além das devidas mudanças no plano normativo e procedimental, também a “existência de um grau significativo de igualdade socioeconômica, e/ou de organização social e política geral orientada para a realização da igualdade”⁷⁷ – teremos muita dificuldade em identificar a existência de uma institucionalidade democrática em qualquer das países da América Latina em nossos dias⁷⁸. A profunda desigualdade socioeconômica, a vasta pobreza e a manutenção de concepções e práticas políticas autoritárias, ainda que veladas, são a marca registrada de

⁷⁵Em obra anterior, Dahl explicitou tais pré-condições de forma menos elaborada, mas em sentido praticamente idêntico, nos seguintes termos: “1. Liberdade para formar e ingressar em organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito dos líderes políticos de competirem por apoio; 5a. Direito dos líderes políticos de competirem por voto ; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e limpas; 8. Instituições para a execução de políticas governamentais dependentes de votos e outras expressões de preferência”. Ver DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 3.

⁷⁶O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 338.

⁷⁷O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 338.

⁷⁸A exceção, segundo Guillermo O'Donnell, talvez seriam a Costa Rica e o Uruguai. Ver O'DONNELL, *ob.cit.*, p. 345.

muitos deles, inclusive do Brasil⁷⁹.

Numa conjuntura histórica global que identifica – no *zeitgeist* das ideias políticas – o projeto democrático como a única forma legítima de dominação política, parece ser uma postura responsável – e até mesmo, inteligente – construir uma definição mínima de democracia para, a partir dela, impulsionar as rupturas necessárias ao desenvolvimento social e humano dos países latino-americanos. Nessa perspectiva, negar as conquistas provenientes da instauração de uma estrutura político-institucional de matriz democrática – como a universalização de certas liberdades públicas – apesar das profundas contradições relativas à dimensão socioeconômica de tais comunidades políticas, é colocá-las em igual patamar em relação às medidas de exceção e ao terrorismo de Estado levado a efeito pelos regimes não democráticos que dominaram a região durante boa parte do século XX⁸⁰. Trata-se, claramente, de um equívoco estratégico do ponto de vista acadêmico e também político.

Dadas as bases acima explicitadas, Robert A. Dahl estabelece um instrumental analítico que permite avaliar o quão perto está um determinado regime político de se tornar uma democracia política ou poliarquia completa⁸¹. Esta caracteriza-se, como já ficou explicitado, por um alto grau de competitividade política ou liberalização (oposição pública) e pelo amplo reconhecimento do direito de participar do processo político-institucional (inclusividade), através do atendimento das sete pré-condições acima relacionadas. Propõe, a partir de tais critérios, a existência de quatro tipos ideais para caracterização de um regime político: a) hegemonias fechadas: regimes com baixo grau de liberalização e inclusividade; b) oligarquias competitivas: regimes com baixo grau de inclusividade, mas elevado grau de liberalização; c) hegemonias inclusivas: regimes com baixo grau de liberalização, mas elevado grau de inclusividade; d) poliarquias: regimes com elevado grau de inclusividade e de liberalização.

Nessa perspectiva, Dahl admite a histórica tendência para classificar regimes políticos

⁷⁹O'DONNELL, ob.cit., p. 345.

⁸⁰«A definição que combina democracia com um grau substancial de justiça ou igualdade social não é útil em termos de análise. Além do mais, é perigosa, pois tende a condenar qualquer democracia existente e, portanto, favorece o autoritarismo – na América Latina, apresemos isso por esforço próprio nas décadas de 1960 a 1970”. Ver O'DONNELL, ob.cit., p. 338.

⁸¹Segundo Samuel P. Huntington, a teoria democrática dahlsiana “permite que se defina um certo número de 'curvas de nível' – em geral agrupadas nas duas dimensões de Dahl – que tornam possível avaliar até que ponto os sistemas políticos são democráticos, comparar os sistemas e analisar se eles estão se tornando mais ou menos democráticos”. Ver HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994, p. 17. No mesmo sentido, ver BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007, p. 65.

a partir de uma tipologia baseada em modelos extremos⁸². Assim, entre esses quatro modelos políticos ideais, subsiste uma miríade de possíveis arranjos e composições político-institucionais: “a falta de nomenclatura não significa uma falta de regimes; na realidade, talvez um número preponderante de regimes nacionais no mundo hoje cairia na área central”⁸³, isto é, fora dos quatro extremos acima indicados.

Talvez uma boa alternativa metodológica seja utilizar os termos “quase” e “completa”: uma quase-poliarquia, por exemplo, seria um regime político com um significativo grau de inclusividade mas com restrições mais severas no campo da oposição pública, se comparada com uma poliarquia completa. Mesmo a própria ideia de poliarquia completa (*full polyarchy*) não comporta um projeto político acabado. Para o autor estadunidense, o processo de democratização não possui, virtualmente, um fim – daí porque Dahl elege a noção de “democracia”, um regime político com máxima inclusividade e máxima oposição pública, como um limite teórico em suas reflexões. Assim, uma “poliarquia completa” ou “democracia política” seria um “regime relativamente (mas incompletamente) democratizado”, ou seja, um regime que possui um alto grau de inclusão e uma extensa abertura para a oposição pública⁸⁴.

1.3. República e institucionalidade: um rápido sobrevoo à luz do modelo dahlsiano

O nível de estabilidade político-institucional verificado após duas décadas de Nova República fazem do Brasil contemporâneo uma poliarquia completa, de acordo com o modelo dahlsiano. Desde 1989, seis eleições nacionais já foram realizadas, com as regras do processo eleitoral respeitadas e os candidatos vencedores empossados. Ademais, não subsiste nenhuma restrição jurídico-formal à participação de grupos políticos de diversos espectros ideológicos nas disputas eleitorais.

No plano nacional, a alternância pacífica de poder, mesmo entre candidatos de frentes políticas antagônicas, tem sido assegurada com significativo grau de sucesso, especialmente

⁸²DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 08. Em sentido semelhante, ver HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994., p. 21.

⁸³Tradução livre do texto: “The lack of nomenclature does not mean a lack of regimes; in fact perhaps the preponderant number of national regimes in the world today would fall into the mid-area” Ver DAHL, ob.cit., p. 8.

⁸⁴DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989, p. 220/221.

quando confrontada com experiências político-institucionais do passado⁸⁵. O primeiro presidente civil eleito em quase quarenta anos, Fernando Collor de Mello, foi legalmente deposto em meio a graves denúncias de corrupção, com a observância do procedimento previsto na Carta Constitucional, sem que haja rondado o tão usual espectro do regime de exceção entre nós⁸⁶. É de se ver que, em pouco mais de duas décadas, o projeto democrático brasileiro exibiu níveis elevados de competitividade política, caracterizando-se – indubitavelmente – como uma poliarquia completa quanto a este ponto.

Com efeito, o projeto democrático da Nova República também é altamente inclusivo, como jamais ocorrera na história político-institucional do País. A Constituição Federal de 1988 derrubou, após mais de um século, a restrição de voto aos analfabetos⁸⁷. Da mesma forma, com exceção dos conscritos, não subsistem limitações ao exercício do direito de voto por parte dos militares. Em ambos os casos (analfabetos e militares), todavia, ainda subsistem algumas limitações no que concerne ao exercício da capacidade eleitoral passiva⁸⁸.

Desde a instauração da Nova República, verifica-se um processo substancial de crescimento do eleitorado. Nas eleições de 2006, 126 milhões de brasileiros estiveram aptos a votar⁸⁹. Quatro anos depois, nas eleições presidenciais de outubro de 2010, este número

⁸⁵Trata-se de uma situação inédita na história institucional brasileira. Basta observar alguns episódios pertinentes à instabilidade política nas transições de governo na dita primeira experiência democrática brasileira, o regime de 1946-1964. Lembremos, por exemplo, do chamado “golpe preventivo” do general Lott, ministro da Guerra da administração Café Filho. Tratou-se de uma manobra militar necessária para garantir a posse do Presidente da República legitimamente eleito em 1955, o mineiro Juscelino Kubitschek. Outro exemplo foi a crise da transição de governo para o vice-presidente João Goulart, quando da renúncia do presidente Jânio Quadros. Goulart, visto como um comunista em potencial pelas Forças Armadas e setores conservadores do espectro político, acabou submetido a um período parlamentarista (1961-1963), e posteriormente foi derrubado pelo golpe militar de 1º de abril de 1964. Sobre tais episódios, ver FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 402 e ss. Merece registro, ainda, que nenhum dos presidentes da República eleitos popularmente no regime 1946-1964, com exceção de Kubitschek, terminou seu mandato. Ver CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 134.

⁸⁶BETHELL, Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 23.

⁸⁷A restrição do direito de voto aos analfabetos vigia desde 1881, ainda sob a égide do Império, quando foi promulgada a chamada “Lei Saraiva”. Sobre o episódio, que tinha como pretensão objetivo “moralizar” o processo eleitoral, ver uma discussão interessante sobre o retrocesso secular trazido pelo aludido diploma legislativo em CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 38-45.

⁸⁸Por expressa disposição constitucional, os analfabetos são inelegíveis (CF, art. 15, §4º). Quanto aos militares, a sua elegibilidade está condicionada ao afastamento da atividade, se o candidato contar menos de dez anos de serviço. Caso conte com mais de dez anos, o militar deve ser agregado pela autoridade superior e, se eleito, passa automaticamente para a inatividade (CF, art. 15, §8º).

⁸⁹ANASTASI, Fátima *et alii*. De lá para cá: as condições e instituição da democracia depois de 1988. In **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111.

atingiu uma marca superior aos 135 milhões de nacionais⁹⁰. Isto significa, em termos percentuais, mais de 71% da população brasileira⁹¹. A universalização do sufrágio e as pontualíssimas restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva tornam livre de dúvidas a constatação de que, também do ponto de vista da inclusividade, o regime político atualmente vigente no Brasil é uma poliarquia completa.

Dentro da perspectiva teórica adotada, é de se notar que nenhuma outra experiência político-institucional que tenha vigorado na história do Estado brasileiro poderia ser caracterizada como uma poliarquia completa. Isto se aplica, inclusive, no que diz respeito ao regime de 1946-1964 que, conforme vimos no primeiro tópico deste capítulo, é apontado por muitos historiadores como a primeira experiência efetivamente democrática da história brasileira⁹².

Numa cronologia regressiva, contudo, antes do regime de 1946-1964 houve o regime autoritário de 1964-1985. Dentro do esquema analítico dahlsiano, tal experiência caracteriza-se como um “hegemonia inclusiva”. É que, apesar de se tratar de uma ditadura militar oriunda de um golpe de Estado, o regime militar sempre buscou abranger um significativo grau de inclusividade, com a realização de eleições periódicas, a fim de arrogar para si, algum nível de legitimidade “democrática”⁹³. Esses processos eleitorais, todavia, somente diziam respeito a cargos do Legislativo municipal, estadual e federal. Quanto a este último o Congresso Nacional permanecera em funcionamento durante boa parte do período de exceção. A renovação de suas cadeiras, com exceção daquelas relativas aos senadores biônicos após as medidas tomadas em abril de 1978, acontecia pelo voto direto. No que se refere aos Executivos nacional e estadual, ambos eram escolhidos indiretamente. No último caso (escolha dos governadores de estado), a não realização de eleições diretas não compreendeu toda a duração do regime de exceção, com a suspensão perdurando entre 1966 e 1982⁹⁴.

É curioso notar que, apesar de se tratar de um regime de exceção, a participação do

⁹⁰Precisamente 135.804.430 de eleitores. Ver TSE. **Eleitorado Web**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/evolucao_eleitorado.htm> Acesso em 17 jan 2011.

⁹¹Percentual obtido após o confronto do número total do eleitorado nas eleições de outubro de 2010, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, (135.804.430 brasileiros), e o número total da população, de acordo com os dados do Censo 2010 (190.732.694 brasileiros), divulgados em novembro do mesmo ano.

⁹²Por todos, ver CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 127; e FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 399.

⁹³PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 57-59.

⁹⁴CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 166.

eleitorado durante a ditadura militar atingiu os percentuais mais elevados desde antes da proibição do direito de voto aos analfabetos, ainda no Império (1881). Para que se tenha uma ideia, em 1960, votaram 12,5 milhões de eleitores na disputa da Presidência da República, cerca de 18% da população. Nas eleições legislativas de 1970, esse número aumentou para 22,4 milhões. Em 1982, nas eleições legislativas e para os executivos estaduais, este número aumentou para 48,7 milhões. Em 1986, um ano após a transição de regime para um presidente civil – mas ainda indiretamente eleito –, 65,6 milhões de eleitores compareceram às urnas, ou seja, 47% da população nacional. Isto significa, em relação a 1960, um expressivo aumento de 161% do eleitorado. É dizer que, do ponto de vista formal, os militares incorporaram ao sistema político – em pleno regime de exceção – cerca de 53 milhões de brasileiros, ou seja, mais do que a população nacional em 1950⁹⁵.

Outrossim, não há que se falar em nenhuma espécie de constrangimento por parte do regime, apesar de se tratar de uma ditadura, para obrigar a participação dos eleitores no sufrágio. Havia, é claro, restrições de outra espécie: censura sobre a propaganda política e veto aos candidatos considerados mais radicais⁹⁶, por exemplo. Do ponto de vista do exercício do direito de voto, todavia, somente a obrigatoriedade imposta pela lei pode ser apontada como um elemento coercitivo que influenciava a ida dos eleitores às urnas – um elemento que não foi trazido ao jogo político pelos militares. No mais, pode-se dizer que a adesão do eleitorado foi espontânea. Não deixa de constituir um paradoxo, portanto, que a participação eleitoral tenha se ampliado tão significativamente sob um regime de exceção.

Sobre o regime derrubado pelos militares, o de 1946-1964, é certo que – no esquema analítico de Robert A. Dahl – ele não poderia ser considerado uma poliarquia completa. Melhor seria denominá-lo, nesse diapasão, como uma “quase-poliarquia”. Isto porque subsistiram restrições importantes – tanto no campo da competitividade política quanto no que se refere à inclusividade do regime – quando comparado ao esquema analítico de uma poliarquia completa. É curioso notar que tal avaliação está de acordo com o que sustenta um significativo grupo de historiadores, como o brasileiro estadunidense Leslie Bethell, que negam o adjetivo “democrático” ao regime de 1946-1964⁹⁷.

⁹⁵CARVALHO, ob. cit., p. 167.

⁹⁶CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 166.

⁹⁷BETHELL, Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 14.

Duas razões são levantadas para tanto. Em primeiro lugar, a permanência da vedação ao exercício do direito de sufrágio aos analfabetos, medida que remonta à última década do Império (1881), situação que atingia – como já indicamos acima – cerca de 57% da população brasileira em números de 1950. A restrição se tornava ainda mais sensível na zona rural, onde se concentrava a grande maioria dos analfabetos. Isso significava, em linhas gerais, que uma categoria social importante – os trabalhadores rurais – permanecia totalmente alijada de seus direitos políticos mais básicos. Outrossim, ainda no campo da inclusividade, também subsistia restrição de voto aos soldados das Forças Armadas. O regime, portanto, não era tão inclusivo quanto se exige de uma poliarquia completa.

Ademais, também no campo da competitividade política, o regime de 1946-1964 esteve aquém do exigido para uma poliarquia completa, sobretudo por conta da autoritária decisão judicial da lavra do Supremo Tribunal Federal, em maio de 1947⁹⁸, pondo na ilegalidade o Partido Comunista Brasileiro (PCB), sob o argumento de que o registro da aludida agremiação partidária deveria ser cassado em consonância com um dispositivo da Constituição de 1946 que vedava a organização de partidos e associações que fossem contrárias ao regime democrático. A motivação real, no entanto, foi o início da guerra fria, a bipolarização do mundo e a necessidade de alinhamento do Brasil no campo de influência estadunidense⁹⁹.

Registre-se, nesse particular, que o PCB não constituía uma força política desprezível no contexto da época. Contava com 17 deputados federais na Câmara dos Deputados, um senador e, na eleição presidencial de 1945, obteve cerca de 10% dos votos. No Distrito Federal, a legenda comunista mantinha – na época – a maioria da bancada da Câmara de Vereadores. Em São Paulo, o PCB obteve o terceiro lugar nas eleições estaduais, superando a UDN. Segundo Boris Fausto, o partido contava – em 1946 – com cerca de 150 mil a 200 mil militantes¹⁰⁰.

Com efeito, o historiador José Murilo de Carvalho também cita, como outro “retrocesso democrático” na época, a decisão de 1963 do Tribunal Superior Eleitoral que

⁹⁸“A decisão controvertida, tomada por apenas um voto de diferença (três a dois), baseou-se no texto da Constituição. Ele vedava a existência de qualquer partido político cujo programa ou ação contrariassem o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. Ver FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 402.

⁹⁹SEGATTO, José Antonio. O PCB: a questão nacional e a democracia. In: **O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964** (org. Jorge Ferreira e Lucilia de Almeida Neves Delgado). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 223/224.

¹⁰⁰FAUSTO, ob.cit., p. 402.

negou a capacidade eleitoral passiva a sargentos e suboficiais das Forças Armadas. Há ainda outras medidas de cariz autoritário, como a criação de uma Lei de Segurança Nacional e a forte restrição legal estabelecida à guisa de regulamentação do direito de greve, ambas no governo Dutra¹⁰¹. O regime de 1946-1964, portanto, também não era tão competitivo quanto se exige de uma “poliarquia completa”.

A Era Vargas (1930-1945), por sua vez, alternou períodos de hegemonia inclusiva (1930-1937) e hegemonia fechada (1937-1945). No primeiro caso, a baixa competitividade política – Getúlio Vargas chega ao poder em 1930 através de um golpe de Estado¹⁰² e, em 1934, é eleito indiretamente como presidente constitucional pela própria Assembleia Constituinte de 1933-1934¹⁰³ – foi compensada por uma significativa inclusividade do regime, que permitiu ampla participação popular na eleição para o Colégio Constituinte de 1933-1934, quando as mulheres, pela primeira vez, tiveram direito ao voto no Brasil¹⁰⁴.

Com o golpe do Estado Novo (1937), no entanto, instaurou-se uma “ditadura completa”¹⁰⁵ no Brasil, o que – nos termos dahlsianos, deve ser entendido como um regime hegemônico fechado. Vargas determinara, ainda em 1937, o fechamento do Congresso Nacional e o fim da autonomia estadual com a nomeação de interventores à guisa de governadores de Estado, medidas que perduraram até o fim da ditadura civil, em 1945. Como aduz José Murilo de Carvalho, o Estado Novo varguista estabeleceu uma versão nacional do corporativismo, uma vez que “tudo se passava dentro de uma visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado”¹⁰⁶. Para substituir o Congresso Nacional, Vargas – que legislava por decreto – criou órgãos técnicos, dos quais participavam representantes do empresariado e membros do próprio

¹⁰¹SEGATTO, ob.cit., p. 223.

¹⁰²SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 4 ed. Trad. Raul Finkel. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 153/155.

¹⁰³ SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 4 ed. Trad. Raul Finkel. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 161.

¹⁰⁴CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 101. É de se destacar, todavia, que a Constituição de 1934 apenas determinava a obrigatoriedade do voto para as mulheres que exercessem função pública remunerada. A igualdade de voto, em direito e obrigação, entre homens e mulheres, somente se tornou possível com a Constituição de 1946. Ver FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 400.

¹⁰⁵“De 1937 a 1945 o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos”. Ver CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 109.

¹⁰⁶CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 109.

governo¹⁰⁷.

A Primeira República (1889-1930), também conhecida como República Velha, constituiu um regime político que se colocaria num dos “vazios” da tipologia quadripartite de Robert A. Dahl. Quais as suas características fundamentais? Um modelo político-institucional com algum grau de inclusividade, mas pouca liberalização¹⁰⁸. A rigor, isso a caracterizaria como uma “hegemonia inclusiva”. No entanto, a existência de uma certa alternância de poder por meio de eleições regulares, ainda que repletas de fraudes, impede a caracterização de tal modelo como uma hegemonia. Na realidade, compreender a organização do poder político na República Velha é compreender o que estava em suas bases: um consenso firmado e renovado permanentemente entre as oligarquias dos principais Estados-membros da Federação, notadamente São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Melhor seria falar, portanto, de um regime político colocado entre uma “oligarquia competitiva” e uma “hegemonia inclusiva”.

Nesse contexto político, nem sequer existiam partidos políticos suficientemente fortes numa dimensão nacional. Os partidos possuíam dimensão estadual, e a concertação das principais oligarquias para a divisão e alternância no poder central permitiu o direcionamento das máquinas estaduais para a viabilização da eleição nacional do nome de consenso escolhido pelas oligarquias regionais¹⁰⁹.

O voto, na República Velha, não era obrigatório. Pareceria, a um analista desavisado, que o domínio das oligarquias estaduais poderia ser contestado por uma massiva intervenção popular¹¹⁰ através do exercício do direito de voto. Os líderes políticos, todavia, sabiam que isso jamais aconteceria. De maneira geral, a população “encarava a política como um jogo entre os grandes ou uma troca de favores”¹¹¹.

Outrossim, o desinteresse da população crescia quando, nas eleições para o mais importante cargo da República, a concertação entre as oligarquias estaduais promovia a realização de um pleito de candidatura única ou com uma candidatura alternativa sem possibilidades reais de vitória. Havia, ademais, o problema do voto aberto e das conseqüentes pressões dos chefes políticos locais e das inúmeras fraudes que aconteciam durante a disputa

¹⁰⁷CARVALHO, ob.cit., p. 109/110.

¹⁰⁸FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 261-263.

¹⁰⁹SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 4 ed. Trad. Raul Finkel. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 123/124; CARVALHO, ob. cit., p. 89; FAUSTO, ob.cit., p. 261.

¹¹⁰Não tão massiva, é verdade, porque – apesar do fim do voto censitário – aos analfabetos ainda era negado o direito de voto, e eles constituíam a grande maioria da população brasileira.

¹¹¹FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 262.

política. Não era à toa, portanto, que o percentual de votantes – nas eleições presidenciais na República Velha – oscilou de irrisórios 1,4% (eleição de Afonso Pena, em 1906) a 5,7% (eleição de Júlio Prestes, em 1930) da população¹¹².

Assim, durante boa parte da República Velha, os estados economicamente mais fortes – São Paulo e Minas Gerais – reuniram capital político suficiente para se alternarem na indicação do virtual vencedor da disputa eleitoral, no que ficou conhecido como política do café-com-leite, em referência à oligarquia cafeicultora paulista e à oligarquia leiteira mineira. Não se pode desprezar, no entanto, o papel da oligarquia gaúcha no contexto político-eleitoral da época¹¹³. Dadas tais características, poderíamos rotular tal regime político como uma “oligarquia semicompetitiva” ou uma “quase-oligarquia competitiva”.

Nosso esforço reflexivo através dos diferentes regimes político-institucionais existentes nos mais de 120 anos de República no Brasil, apesar de singelo e pouco rigoroso quanto às minúcias e vicissitudes da vida institucional de cada período, permite-nos estabelecer algumas premissas importantes para o prosseguimento de nosso trabalho. Em primeiro lugar, o instrumental analítico oferecido pela teoria da democracia de Robert A. Dahl é capaz de precisar, minimamente, as diferentes experiências político-institucionais existentes na história republicana brasileira, provando a sua validade como teoria de base. Em segundo lugar, mesmo uma concepção minimalista e politicista de democracia, como o esquema poliárquico dahlsiano, corrobora a tese de que a democracia política é uma realidade bastante recente na história institucional brasileira. É que, como vimos, somente a Nova República se traduziu como uma experiência político-institucional capaz de reunir as pré-condições necessárias para a caracterização de uma poliarquia completa no Brasil.

A terceira premissa é de que, de fato, há fidedignidade histórica na afirmação de Robert A. Dahl no sentido de que, diferentemente de processos de democratização verificados em países do quadrante noroeste do globo, a história político-institucional brasileira, ao menos no que se refere ao período republicano, verifica um certo movimento “pendular” entre regimes democráticos e regimes não democráticos¹¹⁴. Por último, há de se reconhecer que o modelo dahlsiano, apesar de eficiente em seus propósitos, comporta fragilidades que exigem visualizar o problema da democracia no Brasil para além do quadro teórico até então

¹¹²FAUSTO, ob.cit., p. 262.

¹¹³FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 270/273.

¹¹⁴DAHL, Robert A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 32.

oferecido. É necessário, portanto, avançar em relação a Robert A. Dahl e a um modelo estritamente político do projeto democrático.

1.4. Preparando o terreno: um pouco além de Robert A. Dahl (mas ainda numa concepção politicista)

1.4.1. As novas democracias e as novas pré-condições construídas por Guillermo O'Donnell

Para além de uma abordagem livre de valores (nãonormativa) – a proposta de institucionalidade democrática de Robert A. Dahl reproduz, em cada uma das pré-condições por ele eleitas, o caminho institucional trilhado no estabelecimento histórico das democracias liberais anglo-americanas. O ponto de chegada de qualquer poliarquia contemporânea, portanto, seria atingir o patamar ideal estabelecido pelas democracias do quadrante noroeste do globo. Trata-se, claramente, de um equívoco, já que condições objetivas distintas sugerem a condução de processos de democratização e resultados finais distintos. À primeira vista, no entanto, estruturar uma teoria da democracia a partir do exemplo secular das democracias anglo-americanas não é de todo negativo, afinal não se pode negar que se trata de modelos testados ao longo de séculos de experiência institucional democrática (ou poliárquica, no entender de Dahl)¹¹⁵.

Ainda que se propugne uma concepção totalmente nova de projeto democrático, é praticamente impossível fugir do legado deixado por tais experiências institucionais. Afinal, como propor um projeto democrático na contemporaneidade que não se baseie em pré-condições como a existência de liberdades civis e políticas e o modelo representativo baseado na realização de sufrágio livre, universal e periódico para a escolha dos cidadãos aptos à gestão dos negócios públicos, ao menos no plano nacional?

À guisa de pensar um modelo institucional referenciado nas condições objetivas da realidade de uma determinada comunidade política, não se pode desnaturar as bases e conquistas afirmadas no âmbito do projeto político da modernidade¹¹⁶, do qual – conforme

¹¹⁵DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 46.

¹¹⁶Por modernidade entendamos, na esteira de Anthony Giddens, o “estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência” e institucionalmente marcado pelo aparecimento do Estado-nação e da produção capitalista sistemática. No campo político que é, segundo Chantal Mouffe, onde “as relações sociais se formam e são simbolicamente ordenadas”, a modernidade legou a sociedade ocidental a uma mudança de paradigma sem

consignamos acima – os valores e a prática política relacionados à democracia são uma das mais genuínas expressões. As sete pré-condições estabelecidas por Robert A. Dahl constituem o ponto de partida fundamental para assegurar algum nível de oposição pública e igualdade política entre os membros de uma determinada comunidade política¹¹⁷. Nada impede, todavia, que se possam incluir novos elementos em virtude das exigências atinentes às peculiaridades de uma determinada materialidade histórico-social. O próprio Dahl admitia a existência de outras dimensões inexploradas pelo seu modelo teórico^{118 119}.

Outrossim, pensamos que devam ser relativizadas críticas como a de Carole Pateman, no sentido de que a teoria democrática dahlsiana constituiria apenas “uma lista de 'arranjos institucionais' centrados no processo eleitoral”¹²⁰. Trata-se de um reducionismo perigoso. Ainda que, de fato, o método eleitoral ocupe um espaço central no pensamento de Dahl, o autor enfatiza que se trata, tão somente, de um base mínima indispensável para que falemos na existência de uma institucionalização democrática numa determinada comunidade política.

Ademais, sua teoria, em última instância, constitui um conjunto de “estratégias para produzir uma transição para a democracia em países não-democráticos e para consolidar as políticas em países recentemente democratizados”¹²¹. Nos projetos democrático-institucionais mais antigos – como as democracias liberais anglo-americanas – Dahl aponta textualmente

precedentes: a promessa da liberdade e da igualdade para todos através do advento de uma forma democrática de sociedade, legados oriundos do ideário iluminista e das revoluções liberais do século XVII e concretizados sob a égide da chamada democracia liberal. O projeto democrático, portanto, confunde-se com o próprio projeto político da modernidade, muito embora não subsista em uma conexão inexorável entre a tradição liberal e a tradição democrática. As citações diretas encontram-se presentes, respectivamente em GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991, p. 11; e MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 24

¹¹⁷DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 84.

¹¹⁸São várias as passagens em que o autor estadunidense faz referência às possibilidades de ampliação de sua teoria poliárquica. Citemos algumas: DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 3; DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989, p. 115; DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 6; DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 54.

¹¹⁹O autor estadunidense especula, neste particular, sobre a necessidade de pensar o problema da democratização das comunidades políticas não apenas no nível das estatais, mas também no plano subnacional, contemplando “unidades subnacionais”, como municípios, províncias (estados-membros, no caso brasileiro), sindicatos, empresas, igrejas, entre outros (DAHL, ob.cit., p. 12/13). Em obra anterior, Dahl especula também acerca da necessidade de um “treinamento social” nas famílias, escolas, igrejas, clubes, literatura, entre outros – uma espécie de educação para a democracia – voltada à formação dos cidadãos para as vicissitudes da vida em uma ambiência democrática. Mais adiante, quando tratarmos especificamente da democracia como cultura política, voltaremos a enfrentar essa temática. Ver DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006, p. 76.

¹²⁰PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 18.

¹²¹DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 113.

que o desafio é “descobrir como elas poderiam chegar a um nível de democratização além da democracia poliárquica”¹²². O modelo teórico dahlsiano, portanto, indica caminhos que se colocam muito além da perspectiva eleitoralista.

Nessa perspectiva, reconhecer que a Nova República foi capaz de instaurar, ao menos sob o prisma dahlsiano, uma democracia política inédita e com aspirações reais de perenidade – afinal, já se passaram mais de duas décadas desde a eleição do primeiro presidente civil – é assumir uma atitude intelectual estratégica, para além de eventuais excessos criticistas e pessimistas, valorizando uma conquista significativa na vida político-institucional brasileira. Podemos afirmar peremptoriamente, portanto, que, no Brasil contemporâneo, é possível encontrar uma democracia política (ou poliarquia) estável, notadamente no que concerne aos campos mais básicos de sua institucionalidade.

Entretanto, como já fundamentamos acima, o atendimento das pré-condições dahlsianas não significa que, mesmo no estrito campo politicista, não existam outros elementos importantes que devam se fazer presentes no âmbito de um projeto institucional poliárquico. O argentino Guillermo O'Donnell, novamente, compreendeu a abertura teórica deixada por Robert A. Dahl e, a partir da avaliação das novas poliarquias oriundas da “terceira onda” (notadamente na América Latina), apresentou outras quatro instituições fundamentais à instauração de uma poliarquia completa – ou “democracia política”, nos termos o'donnelianos – em países de democratização recente e uma longa tradição política que flerta com valores e práticas políticas não-democráticas, como o Brasil.

As quatro pré-condições ou acrescentadas por O'Donnell ao modelo dahlsiano de poliarquia são as seguintes: 8) os cidadãos eleitos para as posições governamentais mais relevantes, não apenas devem sê-lo em pleitos livres, limpos e periódicos, mas também devem ter assegurado o cumprimento ininterrupto de seus mandatos, à luz dos ditames constitucionais; 9) as autoridades eleitas não devem estar submetidas a restrições, vetos ou exclusão de determinados âmbitos de decisão política por atores não eleitos, notadamente as Forças Armadas; 10) um território bem delimitado e indisputado, capaz de circunscrever geograficamente o *demos* votante; 11) uma expectativa generalizada de que um processo eleitoral livre, limpo e periódico, bem como as liberdades públicas que acompanham, perdurem indefinidamente na comunidade política¹²³ (aspiração de perenidade).

¹²²DAHL, ob.cit. p. 113.

¹²³O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *In Lua Nova [online]*, n. 37, 1996, p. 8-9.

Avaliando os quatro novos critérios apresentados por Guillermo O'Donnell, é possível – como o próprio politólogo afere¹²⁴ – continuar a reconhecer ao Brasil a condição de democracia política ou poliarquia completa. Quanto ao aspecto territorial (item 09), não subsiste qualquer disputa secessionista ou dúvida quanto a unidade do território brasileiro. Outrossim, desde a instauração da Nova República, todos os presidentes eleitos concluíram seus mandatos, a exceção de Fernando Collor de Mello, que foi deposto do cargo mediante observação do devido processo constitucional (*impeachment*)¹²⁵. Trata-se de uma conjuntura política diferente da Primeira República e dos períodos de 1946-1964, regimes políticos que arrogavam para si a alcunha de “democráticos” e em que não era incomum, apesar disso, que transições de governo se transformassem em momentos políticos delicados, constituindo o estopim para tentativas e golpes de Estado bem-sucedidos.

Também subsiste no âmbito do Brasil contemporâneo, diferentemente de outras épocas, uma expectativa de perenidade quanto às regras do jogo eleitoral delineadas por Robert A. Dahl. Este tópico específico será tratado, com maior minúcia, em um dos subtópicos do próximo capítulo. Talvez o ponto mais sensível dos critérios adicionais propostos por Guillermo O'Donnell esteja no campo da ausência de restrições patrocinadas por atores não eleitos aos cidadãos eleitos para cargos governamentais, onde são citadas com especial destaque as Forças Armadas. De fato, do estrito ponto de vista jurídico-formal, não há nenhuma restrição ou veto de tal natureza, o que nos faz reconhecer, numa aproximação inicial, o atendimento de tal pré-condição o'donnelliana.

Uma questão diversa, todavia, diz respeito ao controle civil sobre a esfera militar que, embora não citado expressamente por Guillermo O'Donnell, parece-nos fundamental em qualquer projeto democrático. Neste particular, subsiste, no imaginário político comum da Nova República, a impressão aparentemente nítida de que as Forças Armadas se encontram totalmente fora da esfera de tomada das decisões políticas fundamentais e inteiramente submetidas ao controle e ao ideário democráticos¹²⁶. Todavia, existem algumas

¹²⁴ O'DONNELL, ob.cit., p.9.

¹²⁵“Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados, ao apreciar o requerimento apresentado pelos Presidentes da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e da ABI (Associação Brasileira de Imprensa), aprovou a abertura de processo por crime de responsabilidade contra Collor, com a expressiva margem de 441 votos a favor. O Presidente foi afastado do cargo. Na data de seu julgamento pelo Senado, após o início da sessão, o Presidente enviou uma carta-renúncia, mas viu frustrado o artifício para livrar-se da cassação de seus direitos políticos. O desfecho exemplar do episódio revigorou as instituições e desfez o mito do golpismo. O País já era capaz de administrar suas crises políticas sem violentar a Constituição”. Ver BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**, tomo I. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 19.

¹²⁶Por todos, ver BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que

problematizações substanciais neste particular, as quais – por razões metodológicas – apenas mencionaremos nos capítulos posteriores¹²⁷. O que deve ser posto, até agora, é que o Brasil contemporâneo também atende às pré-condições agregadas por O'Donnell ao modelo poliárquico dahlsiano. Avançando em afirmações anteriores, podemos afirmar que, dentro de um modelo Dahl–O'Donnell, o Brasil contemporâneo permanece no rol das democracias políticas, *i.e.*, das poliarquias completas.

1.4.2. Brasil: poliarquia completa e democratização “bloqueada”? Uma aproximação inicial

Um dos pontos que destacamos no início do presente capítulo diz respeito a uma relação dialética estabelecida, a partir da mudança de regime político, entre a institucionalização formal e a cultura política de uma localidade historicamente dada. Propusemos, neste aspecto, que a montagem de um aparelho normativo-procedimental de bases democráticas numa comunidade política conduziria, paulatinamente, ao reconhecimento de valores e práticas democráticas no campo da sociabilidade e da ação política dos indivíduos que dela participam.

Reconhecemos, no tópicos posteriores, que a estrutura político-institucional do Brasil contemporâneo nos permite reconhecer, entre nós, a inédita configuração de uma democracia política (poliarquia completa). Em que medida, todavia, a novel institucionalidade democrática foi capaz, em pouco mais de duas décadas desde o marco inaugural da Nova República, de inovar na cultura política nacional?

chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 37.

¹²⁷Por ora, fiquemos com a categórica afirmação do sociólogo Jorge Zaverucha, em obra dedicada à temática das relações civis-militares no Brasil contemporâneo: “os militares brasileiros continuam a exercer influência política e a deter prerrogativas incompatíveis com um regime democrático”. Ver ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 16. Citando as pré-condições estabelecidas pelo modelo dahlsiano, o autor afirma que o Brasil contemporâneo é uma poliarquia, mas pode ser considerado um regime democrático, justamente no que diz respeito à ausência de um controle civil sobre a seara militar. Afirma com surpresa que Robert Dahl não tenha explorado essa temática ao propor o seu esquema de democracia poliárquica, talvez porque “achasse isto muito óbvio para a realidade norte-americana”. A nosso aviso, Jorge Zaverucha acaba cometendo duas imprecisões teóricas. Não há sentido em afirmar, dentro do modelo dahlsiano, que uma comunidade política é uma poliarquia, mas não é um regime democrático. Como vimos, a democracia é um limite teórico, no pensamento de tal autor, uma situação político-institucional virtualmente inatingível. Melhor seria propor, como fez Guillermo O'Donnell, pré-condições complementares ao esquema analítico do politólogo estadunidense. Em segundo lugar, é incorreto afirmar que Robert A. Dahl não se debruçou sobre a questão das relações civis-militares no âmbito do processo de democratização de uma comunidade política, em sua obra da maturidade. Ver DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989, p. 245.

A dimensão cultural “constitui uma rede de sentidos para os sujeitos inseridos em relações sociais e políticas contingenciadas”¹²⁸, baseando-se numa articulação permanente e dialética entre a produção discursiva/simbólica e as condições objetivas da realidade. Como já destacamos mais acima, uma cultura política “deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político”¹²⁹.

Do ponto de vista do fomento de uma cultura política de matriz democrática, cumpre superar a simples dimensão político-institucional, reconhecendo a igual relevância pertinente à forma como os diferentes atores políticos introjetam e instrumentalizam sua prática cotidiana com base naquela institucionalidade vigente¹³⁰. Seu conteúdo mínimo, neste diapasão, caracterizar-se-ia por “um alto nível de confiança mútua, a vontade de respeitar a diversidade das opiniões e uma tendência a soluções pactuadas”¹³¹, além da convicção íntima dos atores políticos no sentido de que o projeto democrático constitui o “único jogo disponível na cidade”¹³² e de que os custos de adesão a uma eventual solução não democrática são muito superiores aos custos da tolerância e do respeito à legalidade democrática¹³³.

Com objetivo de aferir o atual estado do processo de democratização do regime instaurado pela Nova República através da avaliação do grau de influência da institucionalidade democrática no âmbito da cultura política nacional, o politólogo Ednaldo Aparecido Ribeiro desenvolveu uma pesquisa, apresentada no ano de 2007. Inspirado nas reflexões pioneiras de Gabriel A. Almond e Sidney Verba, Ribeiro parte da noção de cultura política como um

conjunto de orientações políticas subjetivas que poderia explicar a motivação subjacente às ações praticadas pelos atores, tendo como referência os objetos políticos, isto é, a totalidade do sistema político, envolvendo as estruturas de incorporação (inputs) e satisfação (outputs) de demandas individuais e coletivas, assim como o próprio indivíduo em seus papéis e atribuições políticas¹³⁴.

¹²⁸ VASCONCELOS, Ruth. **O poder e a cultura de violência em Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2005, p.38.

¹²⁹ AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: **A moralidade democrática**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996, p. 128.

¹³⁰ AVRITZER, ob.cit., p. 135.

¹³¹ Tradução livre do texto: “un alto nivel de confianza mutua, la voluntad de respetar la diversidad de las opiniones y una tendencia a las soluciones pactadas”. In KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe C. Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este. In **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 128, Paris, jun, 1991, p. 284.

¹³² LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

¹³³ DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 14-16.

¹³⁴ RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política, instituições e experiência democrática no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política** [online], jun/2007, p. 206.

Nessa perspectiva, o autor procurou analisar, em sete faixas etárias, um conjunto de dados produzidos numa sondagem realizada pelo projeto *World Value Surveys*, entre 1995 e 1997, quais sejam: 1) confiança institucional; 2) apoio à democracia; 3) preferência democracia-autocracia; 4) confiança interpessoal; 5) ativismo voluntário I (participação em associações voluntárias de caráter religioso, artístico-educacional, ambiental ou de caridade); 6) ativismo voluntário II (participação em instituições essencialmente ligadas ao ambiente político, como sindicatos, partidos e organizações profissionais); 7) valores pós-materialistas (aspirações de autoexpressão e participação no processo decisório)¹³⁵.

Contabilizando duas décadas de democratização no País (a partir do início da distensão ou abertura política, em 1974), Ednaldo Aparecido Ribeiro pontifica que, apesar do curto período para elaborações mais conclusivas acerca de uma mudança de valores, "é incontestável o fato de que já temos, ao menos, uma nova geração socializada sob a influência das instituições fundamentais de uma democracia liberal"¹³⁶. Ainda que não proponha a uma correlação causal entre institucionalização e cultura política, tampouco despreza as experiências de socialização política na vida adulta ou pré-adulta, Ribeiro – com suporte na literatura politológica¹³⁷ – estabelece como premissa que “as experiências de socialização que ocorrem na infância e na juventude são as que mais impactam as crenças, valores e atitudes políticos dos indivíduos”¹³⁸.

Assim, admitida a “função socializante” da institucionalidade democrática, a presença de um elevado índice de valores, crenças e práticas democráticas no âmbito das gerações integralmente formadas sob a égide de novo regime sugere que o processo de democratização idealmente proposto (da institucionalidade à cultura política) está obtendo um nível satisfatório de sucesso.

As conclusões de Ednaldo Aparecido Ribeiro, no entanto, rejeitam a tese estabelecida no parágrafo anterior. Com exceção de um dos índices (valores pós-materialistas), o padrão revelado pela pesquisa foi a tendência de elevação dos demais critérios com o avançar da idade dos indivíduos¹³⁹. De maneira geral, portanto, “não pode ser sustentada a afirmação de que a experiência democrática nos períodos de mais receptividade das novas gerações tenha

¹³⁵RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política, instituições e experiência democrática no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política** [online], jun/2007, p. 211.

¹³⁶RIBEIRO, ob.cit., p. 210.

¹³⁷Por todos, ver DAHL, Robert A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University, 1971, p. 167-180.

¹³⁸RIBEIRO, ob.cit., p. 210.

¹³⁹RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política, instituições e experiência democrática no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política** [online], jun/2007, p. 216.

produzido apoio maior à democracia”¹⁴⁰. Assim, mesmo no que concerne à geração nascida e criada sob a égide da institucionalidade democrática, os resultados evidenciam que a exposição a tal modelo normativo-procedimental não propiciou, ao menos a partir dos critérios eleitos pela pesquisa, a formação de indivíduos mais comprometidos com uma certa cultura política democrática.

Outras pesquisas, também focadas nesse viés de percepção dos valores e práticas democráticas em meio à vigência de uma poliarquia completa no Brasil contemporâneo, apresentam resultados que, ao menos no caso brasileiro, sugerem uma certa impertinência da chamada “função socializante” exercida pela institucionalidade democrática sobre a cultura política e a sociabilidade.

Nesse diapasão, Fábio Wanderley Reis apresenta dados, do ano de 2002, de pesquisa realizada pelo Instituto Latinobarómetro¹⁴¹ em 17 países da América Latina. Na oportunidade, os indicadores apontaram que o Brasil era o país com “menor proporção de respostas em que se aponta a democracia como preferível a qualquer outra espécie de regime (37%)”¹⁴². Ademais, “a proporção de brasileiros que declaravam não saber o que significa a democracia ou simplesmente não respondiam à pergunta a respeito era destacadamente mais alta que a dos nacionais de todos os demais países latino-americanos, alcançando 63%”¹⁴³. Tudo isso atrelado a um sensível despreço aos direitos e garantias fundamentais, uma vez que “a categoria geral dos altamente favoráveis à defesa dos direitos civis das pessoas não ultrapassa o nível de 18%”¹⁴⁴.

Oito anos depois, a mesma pesquisa realizada pelo Instituto Latinobarómetro aponta para números um pouco mais animadores: cerca de 54% dos cidadãos declaram apoio ao

¹⁴⁰RIBEIRO, ob.cit., p. 213.

¹⁴¹O Instituto Latinobarómetro é uma organização não-governamental (ONG) com sede em Santiago (Chile) que, desde o ano de 1995, promove um estudo de opinião pública anual na América Latina, envolvendo atualmente dezoito países e dezenove mil entrevistas, um recorte analítico representativo de toda a população de mais de 400 milhões de habitantes de todo o continente. Um dos principais vieses de seu informe anual diz respeito, justamente, à questão da democracia na América Latina. É digno de nota ressaltar que o Instituto mantém um conselho internacional de assessoramento formado por respeitados acadêmicos da politologia, como o professor espanhol Juan J. Linz e o brasileiro Bolívar Lamounier, no esforço de produzir indicadores sociopolíticos em nível continental. Ver LATINOBARÓMETRO. Corporación Latinobarómetro. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org>> Acesso em 28 jan 2011.

¹⁴²REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia brasileira. In: **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 465

¹⁴³REIS, ob.cit., p. 465.

¹⁴⁴REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia brasileira. In: **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 466

regime democrático. Trata-se de um incremento de 17% em relação ao ano de 2002. Ocorre, no entanto, que subsiste uma tendência continental de maior confiabilidade do regime democrático, provavelmente relacionada ao longo período de estabilidade institucional na região: basta observar que, apesar do crescimento, quanto ao índice de apoio à democracia registrado pelo Brasil (54%), o País ocupa apenas a 14^a posição entre os dezoito países pesquisados. Tal percentual significa, *a contrario sensu*, que 46% dos cidadãos – 25 anos após o fim do último governo autoritário-militar – preferem uma saída institucional não democrática ou são indiferentes à existência de um modelo democrático ou ditatorial de organização do poder político. A mesma pesquisa, por sinal, aponta que 51% da população brasileira se encontra insatisfeita com o regime democrático¹⁴⁵.

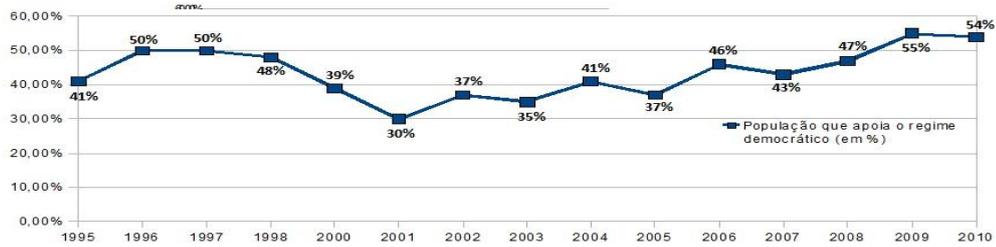
O método utilizado pelo Instituto Latinobarómetro para aferir o apoio dos cidadãos ao regime democrático é aplicado em mais de setenta países ao redor do mundo. Consiste, basicamente, em oferecer ao cidadão três opções de escolha: apoio ao regime democrático, apoio a um regime não democrático e indiferença quanto à natureza do regime. A série histórica de indicadores, medida pelo Instituto Latinobarómetro sobre o apoio à democracia declarado pela população brasileira, abrange o período de 1995 até 2010¹⁴⁶. Ela corrobora o entendimento por nós esposado quanto à baixa adesão dos cidadãos ao projeto democrático brasileiro. Em quinze anos de pesquisas, os indicadores, além de oscilarem significativamente, nunca foram superiores a 55%.

Isso significa, basicamente, que durante todo esse interregno (1995-2010) parte significativa da população brasileira esteve alheia ou contrária à institucionalização democrática que se fez verificar no período após o final da ditadura militar. Na realidade, um nível de adesão superior a 50% da população só foi registrado pelo indicador nos últimos dois anos (2009 e 2010). Em todas as outras medições, o percentual oscilou entre 30% (o índice mais baixo, datado de 2001) – sete pontos mais baixo que os números de 2002 reproduzidos por Fábio Wanderley Reis, como vimos acima – e 47% (o mais alto), em 2008. Vejamos:

¹⁴⁵ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarometro, dez/2010, p. 39.

¹⁴⁶ À exceção do ano de 1999, quando não foi realizada pesquisa. Ver LATINOBARÓMETRO. Informes anuais 1995-2010. Disponível em <www.latinobarometro.org>. Acesso em 11 fev 2001.

GRÁFICO 01 – Nível de legitimidade conferido ao regime democrático no Brasil (1995-2010).



Fonte: Instituto *Latinobarómetro*

Também merece problematização a discussão reproduzida por Fábio Wanderley Reis acerca do significado da democracia no Brasil. Números de 2002, do próprio *Latinobarómetro*, indicaram que 63% dos cidadãos brasileiros desconheciam ou não quiseram responder acerca do significado do projeto democrático. Quatro anos depois, em 2006, este percentual caiu, mas permaneceu altíssimo: 53%, atrás apenas de Honduras e Guatemala. Nos mesmos anos, os indicadores de apoio à democracia atingiram os percentuais de 37% e 46%, respectivamente. Como não houve cruzamento entre os indicadores, é possível que tenham existido casos em que cidadãos tenham manifestado apoio à democracia e não hajam sabido sequer como precisar-lhe o significado. Isto, a nosso aviso, pode comprometer parte dos dados relativos à já baixa adesão dos cidadãos ao projeto democrático brasileiro.

Voltando aos dados do último ano (2010), é possível verificar que a situação é particularmente crítica no que concerne ao chamado "índice de democracia", que se estrutura na aferição de suas variáveis: legitimidade do Congresso Nacional e dos partidos políticos junto à população. O Brasil apresentou o pior índice de toda a América Latina, com 32% dos entrevistados atribuindo uma baixa legitimidade ao Parlamento e às agremiações partidárias, ou seja, não consideram tais instituições indispensáveis para o regime democrático¹⁴⁷. No âmbito da confiança interpessoal¹⁴⁸ – um dos índices também utilizados por Ednaldo Aparecido Ribeiro na pesquisa apresentada mais acima –, os dados do Instituto *Latinobarómetro* de 2010 indicam que o Brasil também apresenta o pior indicador de toda a região: apenas 10% dos cidadãos creem que se pode confiar na maioria das pessoas. A série histórica, de 1995 a 2010, apresenta indicadores sempre inferiores a dez pontos percentuais,

¹⁴⁷ LATINOBARÓMETRO. *Informe 2010*. Santiago: Latinobarometro, dez/2010, p. 31.

¹⁴⁸ Trata-se (a confiança interpessoal) de um "ponto crucial que a democracia tem de conseguir romper em nossas culturas, é dizer, conseguir ultrapassar a barreira do pessoal e conseguir a confiança no que não se conhece, simplesmente porque se confia nas regras e na capacidade de impô-las que tem o Estado" (Tradução livre do texto: "punto crucial que la democracia tiene que romper de nuestras culturas, vale decir, el lograr traspasar la barrera de lo personal y conseguir la confianza de lo que no se conoce, simplemente porque se confía en las reglas y la capacidad de imponerlas que tiene el estado"). Ver LATINOBARÓMETRO, ob.cit., p. 72.

fazendo com que o Brasil permaneça desde o início das medições na última posição do continente¹⁴⁹.

Assim, tomando como verdadeira – já que admitimos que o sentido da democratização não se encerra no plano da mera institucionalidade – a premissa teórica de que, com o passar dos anos, a instauração de instituições democráticas gera influxos capazes de forjar uma cultura política e uma sociabilidade baseadas em valores, crenças e práticas democráticas, a análise das pesquisas e indicadores acima apresenta um convite à reflexão. Se juntos eles não são capazes de evidenciar, peremptoriamente, a incapacidade das instituições democráticas brasileiras exercerem uma “função socializante” minimamente efetiva junto aos atores sociais, parece-nos patente a demonstração de que subsistem dificuldades significativas nesse intento¹⁵⁰.

Contra eventuais objeções acerca do curto período entre a instauração da Nova República e as pesquisas realizadas, os dados de Ednaldo Aparecido Ribeiro demonstram que uma mesma geração de brasileiros que cresceu inteiramente sob a égide da institucionalidade democrática – hoje por volta dos vinte anos de idade - não foi capaz de introjetar, em maior grau que outras faixas etárias, uma cultura política voltada para a democracia. Outrossim, a eficácia política subjetiva do projeto democrático brasileiro ainda é muito baixa: o brasileiro ainda dá pouca relevância a sua participação nos negócios públicos e escasso reconhecimento à sua influência no campo das decisões políticas.¹⁵¹

Diante de tais elementos, não nos parece incorreto afirmar que há um certo descompasso entre o significativo nível de estabilidade institucional alcançado pela democracia política (poliarquia completa) instaurada sob a Nova República e a presença de valores, crenças e práticas democráticas no âmbito da sociabilidade e da cultura política brasileira. Por óbvio, dar conta da totalidade das implicações trazidas por uma constatação dessa natureza ultrapassa os propósitos desta monografia. Nosso objetivo, mais modesto, é

¹⁴⁹ LATINOBARÓMETRO. Informes anuais 1995-2010. Disponível em <www.latinobarometro.org>. Acesso em 11 fev 2001.

¹⁵⁰ Isso foi percebido pelo historiador brasilianista Leslie Bethell em texto do início dos anos 2000. Neste particular, assevera que “até agora a democracia brasileira não foi legitimada de maneira ampla e profunda. Pesquisas de opinião pública realizadas durante a década de 1990 indicaram de forma constante a falta generalizada de confiança não só nos políticos, nos partidos e nas políticas como na própria democracia”. Ver BETHELL, Leslie. *Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania*. In **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 27.

¹⁵¹ RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Cultura política e teoria democrática: implicações de um debate teórico*. In: **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná** (org. Mario Fuks *et alii*). Curitiba: UFPR, 2004, p. 232.

tentar satisfazer as indagações levantadas sobre o estado da democracia no Brasil contemporâneo.

2. CONQUISTAS E MAZELAS DA NOVA REPÚBLICA: APRESENTANDO O “PARADOXO BRASILEIRO”

2.1. As conquistas e avanços da Nova República: um panorama geral

2.1.1. A expectativa de permanência da institucionalidade democrática

O Brasil contemporâneo é uma democracia política, *i.e.*, uma poliarquia completa. Isto foi deixado claro no capítulo anterior, a partir da construção de um modelo analítico baseado nas reflexões de Robert A. Dahl e Guillermo O'Donnell. Também sugerimos, de forma fundamentada, que se trata de uma experiência institucional inédita na turbulenta história política brasileira.

Do ponto de vista do método eleitoral, que ocupa a centralidade do modelo analítico Dahl–O'Donnell, indicamos a existência de elementos suficientes para aferir um processo progressivo de institucionalização democrática, baseado na ampliação da competitividade política e da inclusividade, cujo marco inicial fora a eleição de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente civil pós-ditadura militar, em 1989¹⁵². Sob a ótica política, “a democracia brasileira pode ser imperfeita e incipiente, mas não deixa de ser uma democracia”¹⁵³.

Vimos, ao final do capítulo anterior, que o indicador relativo à adesão dos cidadãos ao projeto democrático sugere, em série histórica de 1995 a 2010, que o apoio dado à democracia no Brasil é baixo e suscetível a oscilações. Atualmente (2010), o índice de adesão engloba mais da metade da população (54%), o que, no entanto, é um desempenho pífio quando comparado a outros países do continente (o Brasil é apenas o décimo quarto entre dezoito países neste indicador). Outrossim, mais da metade da população (51%) se encontra insatisfeita com o regime democrático. A confiança dos brasileiros no Parlamento e nos partidos políticos foi apontada como a mais baixa da América Latina, com apenas 32% da população conferindo um alto grau de legitimidade àquelas instituições.¹⁵⁴

Apesar de tal quadro, que constitui um marco importante em nossa proposta indicativa

¹⁵² ANASTASI, Fátima *et al.* De lá para cá: as condições e instituição da democracia depois de 1988. *In A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21* (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111.

¹⁵³ BETHELL, Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. *In Brasil: fardo do passado, promessa do futuro* (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 27.

¹⁵⁴ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2010, p. 29/30.

de que subsistem fundados indícios quanto à existência de dificuldades de aprofundamento do projeto democrático brasileiro no que concerne à irradiação de valores, crenças e práticas associadas à democracia na sociabilidade e cultura política nacional, é possível vislumbrar relevantes conquistas angariadas pelo advento de uma institucionalidade democrática para além da dimensão puramente eleitoral.

Como vimos, além da adesão ao projeto democrático, ou seja, a legitimidade conferida pelos cidadãos à opção pela democracia como regime político de um determinado país, o Instituto Latinobarómetro também tem se proposto a aferir o grau de satisfação dos cidadãos com o funcionamento das democracias nos países latino americanos¹⁵⁵. “Enquanto o apoio à democracia é um indicador do tipo de regime, a satisfação com a democracia é um indicador de desempenho.”¹⁵⁶

É preciso firmar que há uma distinção fundamental entre aderir à democracia, ou seja, identificar-se com os valores e práticas fomentados pela institucionalidade democrática (ser um democrata) e reconhecer que, independentemente de uma eventual identificação com a democracia, o desempenho das instituições do regime é satisfatório e, presume-se, deve se perenizar (aprovar o funcionamento da institucionalidade democrática, independentemente de ser ou não um democrata)¹⁵⁷. “A estabilidade da democracia depende da capacidade do povo de distinguir entre o regime e os governos e governantes.”¹⁵⁸

Na série em que os dois indicadores citados estão disponíveis (1996-2010), o percentual de satisfação da população brasileira com a institucionalidade democrática, de fato, sempre foi mais baixo que o grau de legitimidade conferido a esse esquema de organização do poder político. Em 1995, a diferença entre o apoio ao regime e a satisfação com a democracia no Brasil era de 30%, a maior assimetria da série.

Em 2000, a diferença reduziu-se, mas se manteve alta: 21%. Em 2005, esteve em

¹⁵⁵Para a aferição da satisfação com o projeto democrático, procura-se indagar ao cidadão o quão satisfeito ele está com o funcionamento da democracia no País. São oferecidas quatro possibilidades de resposta: a) muito satisfeito; b) mais ou menos satisfeito; c) não muito satisfeito; d) nada satisfeito.

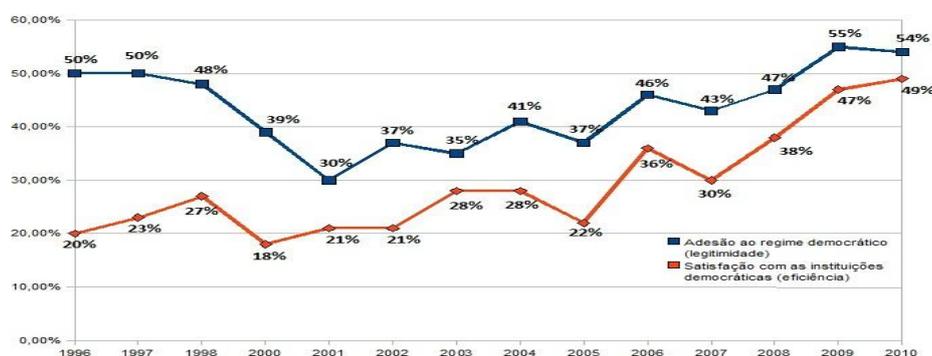
¹⁵⁶Tradução livre do texto: “Mientras el apoyo a la democracia es un indicador del tipo de régimen, la satisfacción con la democracia es un indicador de desempeño”. Ver LATINOBARÓMETRO. **Informe 2009**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2009, p. 36.

¹⁵⁷No mesmo sentido, ver HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sergio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994, p. 253. Outrossim, segundo Ednaldo Aparecido Ribeiro, trata-se do que, na literatura, é distinguido como “apoio difuso” (legitimidade) e “apoio específico” (desempenho) a um regime político. Ver RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Cultura política e teoria democrática: implicações de um debate teórico*. In: **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná** (org. Mario Fuks *et alii*). Curitiba: UFPR, 2004, p. 241.

¹⁵⁸HUNTINGTON, *ob.cit.*, p. 255.

15%. Em 2010, alcançou a menor diferença da série: apenas 5%. Outrossim, o grau de satisfação dos democratas brasileiros é o mais alto da série, quase atingindo a metade da população. Embora ainda constitua um percentual insatisfatório, em se tratando de um processo de institucionalização democrática de mais de duas décadas, o índice atingido em 2010 (49%) está 29 pontos acima do número inicial de 1996 (20%). Somente entre 2007 e 2010, o índice de satisfação aumentou de 30% para os atuais 49%¹⁵⁹. Vejamos o gráfico:

GRÁFICO 2 – GRAU DE ADESÃO À DEMOCRACIA COMPARADO AO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS BRASILEIROS COM AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS (1996-2010)



Fonte: Instituto Latinobarómetro.

É preciso pontuar, no entanto, que a literatura não indica que uma alta discrepância entre os índices de adesão e de apoio ao regime é necessariamente ruim do ponto de vista da estabilidade. Na realidade, o relativo inconformismo com as instituições de governo se acompanhado de um padrão elevado de adesão ao projeto democrático pode se traduzir em intervenções de aprofundamento do regime – como, por exemplo, a importância de canais alternativos como conselhos, movimentos sociais e plebiscitos – em vez de significar apenas o recurso a eventuais soluções não democráticas no discurso e na prática política¹⁶⁰.

No caso brasileiro, a questão é diferente. Em um país com baixo número de democratas – apenas 54% da população declarou apoio ao projeto democrático – um alto grau de insatisfação em relação ao regime democrático pode significar, em última instância, que um grande percentual dos poucos democratas existentes no Brasil não aprova o desempenho das instituições democráticas, aí sim abrindo espaço para a instabilidade e eventuais saídas ou medidas contra a democracia. No Brasil contemporâneo, como vimos, a discrepância entre os

¹⁵⁹ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2010, p. 38/39.

¹⁶⁰ RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e teoria democrática: implicações de um debate teórico. In: **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná** (org. Mario Fuks *et alii*). Curitiba: UFPR, 2004, p. 243.

aludidos índices (2010) é de apenas 5%, significando que – dentre os dezoito países latino-americanos pesquisados pelo Instituto Latinobarómetro, em 2010 - o Brasil apresenta o segundo índice mais baixo (e, portanto, melhor) de democratas insatisfeitos, atrás apenas do Uruguai, onde o índice de satisfação é superior em três pontos ao indicador de adesão ao regime¹⁶¹.

Outrossim, o aumento sensível da satisfação dos brasileiros com o desempenho das instituições democráticas é um reforço importante para aferir a aspiração de persistência indeterminada do projeto democrático no Brasil que, como já vimos no capítulo anterior, constitui uma das pré-condições mínimas eleitas por Guillermo O'Donnell como essenciais para se precisar a existência de uma democracia política¹⁶².

Isso se torna particularmente importante num contexto político tradicionalmente marcado pela instabilidade política e pelas saídas autoritárias e onde, ainda hoje, subsiste um alto número de cidadãos que não declaram apoio à democracia ou são indiferentes ao tipo de regime (em 2010, 46% da população). É que, enquanto a existência de democratas insatisfeitos pode ser benéfica ao regime ao estimular a competitividade política, a existência de não democratas insatisfeitos pode fomentar a desestabilização da ordem democrática¹⁶³.

A existência de uma conjuntura favorável à permanência indefinida da institucionalidade democrática, embora não assegure o sucesso do processo de democratização em direção ao fomento de uma cultura política democrática, é reforçada por outros indicadores trazidos pelo Instituto Latinobarómetro. Segundo dados do ano de 2010, 66% da população brasileira não apoiaria o retorno a um governo militar “sob nenhuma circunstância”. Outrossim, em relação ao último regime não-democrático, apenas 18% dos brasileiros o avaliam positivamente¹⁶⁴.

Assim, parece prudente reconhecer que, a menos que surjam novos fatos políticos extraordinários e considerando a crescente de satisfação dos cidadãos com o desempenho do regime, há uma tendência de improbabilidade de uma regressão não democrática no Brasil contemporâneo. Isto não significa, repise-se, que grande parte dos brasileiros adira, em suas concepções e práticas sociais, a expedientes democráticos. Também não significa que o regime político instaurado sob a égide da Nova República se encontra totalmente blindado às

¹⁶¹ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2010, p. 38/39.

¹⁶² LATINOBARÓMETRO, ob.cit., p. 38/39.

¹⁶³ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2005**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2005, p. 52.

¹⁶⁴ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2010, p. 36.

inevitáveis crises que advêm da vida institucional e social de qualquer comunidade política ao longo dos anos¹⁶⁵.

Pelo contrário: a baixa legitimidade conferida pelos brasileiros às instituições democráticas expõe a fragilidade do regime a eventuais crises econômicas e políticas. O crescimento dos índices de satisfação com a institucionalidade democrática pode estar intimamente associado, por exemplo, ao bom momento do País na economia, quadro que é totalmente reversível diante de um processo de recessão econômica ou aumento do desemprego.

A questão, todavia, é que não se pode desprezar o aumento da satisfação dos brasileiros com a eficiência dos governos sob a égide da democracia. Indubitavelmente, como já dito, estamos mais próximos do aumento dos níveis de legitimidade do projeto democrático que da recessão não democrática¹⁶⁶. A abordagem a que nos propusemos neste subtópico se cingiu, tão somente, a uma avaliação acerca das possibilidades de permanência das instituições democráticas no País a partir do incremento do nível de satisfação dos cidadãos brasileiros, o que – não necessariamente, como vimos – tem assegurado o fomento de uma cultura política democrática no campo da sociabilidade brasileira.

Discutiremos, a seu tempo, que o “bloqueio” ao seguimento do processo de democratização no País pode estar associado à permanência de um padrão social específico, ligado à reprodução de valores e práticas democráticas. Por ora, no entanto, apresentemos algumas das importantes conquistas a que Nova República assistiu nas últimas duas décadas, mormente no campo econômico e social.

2.1.2. Uma nova chance para o Brasil? A melhoria dos indicadores socioeconômicos sob a égide da Nova República

Do ponto de vista socioeconômico, as duas décadas de Nova República foram

¹⁶⁵Fazemos nossas, neste particular, as palavras de Robert A. Dahl: “Não tenho a intenção de sugerir que todos em um país democrático devem ser moldados como perfeitos cidadãos democráticos. Felizmente não – ou certamente jamais teria existido uma democracia! Em todo caso, a não ser que uma considerável maioria de cidadãos prefira a democracia e suas instituições políticas a qualquer possível alternativa não-democrática e apoie os líderes políticos que defendem práticas democráticas, é improvável que a democracia consiga sobreviver às inevitáveis crises”. Ver DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 173.

¹⁶⁶RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e teoria democrática: implicações de um debate teórico. In: **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná** (org. Mario Fuks *et alii*). Curitiba: UFPR, 2004, p. 245.

marcadas pela melhoria de diversos indicadores dessa natureza. É tanto que, nesse particular, Luís Flávio Saporì destaca que “a institucionalização da democracia tem sido acompanhada de uma lenta e gradual melhoria dos indicadores sociais”¹⁶⁷. Neste particular, um dos índices que apresentaram um resultado positivo se refere ao número de pessoas pobres no País. Nossa base de dados, nesse âmbito, foi obtida junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁶⁸.

Em linhas gerais, o percentual de pobres de uma localidade é aferido a partir do cálculo do número de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à chamada “linha da pobreza”. Nos dados obtidos, estabeleceu-se a “linha da pobreza” a partir de uma estimativa variável¹⁶⁹ acerca do valor de uma cesta básica contendo o mínimo de calorias necessárias à manutenção adequada da vida de uma pessoa, a partir de critérios estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Em 1985, ano do término do regime militar no País, quase metade da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza: 42,01%. Se o indicador é absurdo e altíssimo, é preciso observar que, quinze anos antes, ele atingia assustadores 67,90% do contingente populacional do País. No restante da década de 1980, em meio à crise econômica e à hiperinflação, o percentual se manteve em torno dos quarenta pontos percentuais. A exceção foi ano de 1986, no qual a criação do plano Cruzado reduziu sensivelmente o percentual de pobres no País para pouco mais de 26% da população. O índice não se manteve e, já no ano seguinte, voltou ao patamar dos quarenta pontos.

Em 1990, um ano após a primeira eleição presidencial direta em quarenta anos, o valor permanecia praticamente idêntico ao de 1985: 41,92% da população vivendo abaixo da linha da pobreza. Cinco anos (1995) depois, com a estabilização da inflação e o advento do Plano Real em meados do ano anterior, o percentual indicou uma redução importante, chegando a marca dos 35,08%. O índice oscilou pouco, permanecendo praticamente nesse patamar até o final do governo Fernando Henrique Cardoso (2002), quando se registrou o índice de 34,40%¹⁷⁰.

Entre 2003 e 2009, os dados do IPEA indicam uma redução sensível, ano a ano, revelando uma tendência de redução do número de pobres no Brasil. Tal período coincide,

¹⁶⁷SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 95.

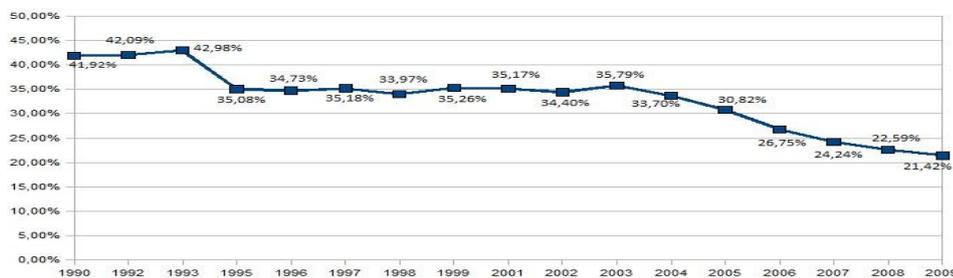
¹⁶⁸IPEA. **IPEADData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

¹⁶⁹No Brasil, de acordo com a região ou localidade, há 24 valores diferentes para estabelecer um parâmetro de “linha de pobreza”. Ver IPEA, ob.cit.

¹⁷⁰IPEA. **IPEADData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

como é possível inferir, com a administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, aproveitando um momento favorável da economia, empreendeu políticas sociais de redução das desigualdades que, a julgar pelos indicadores, obtiveram um êxito incontestável. No primeiro ano de governo (2003), o número de pobres era de 35,79%. No último ano disponível da série (2009), queda de quatorze pontos: 21,42%. O gráfico abaixo toma por base o marco temporal, quando consideramos encerrada a transição institucional para a Nova República, qual seja a posse do primeiro presidente eleito (1990)¹⁷¹, apresentando a evolução da série até 2009:

GRÁFICO 3 – Percentual de pobres no Brasil (1990-2009)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Na economia, a instauração da Nova República, apesar da alta inflação dos primeiros anos da década de 1990 e de algumas crises econômicas importantes, também apresentou um quadro favorável. Segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e com base no PIB nacional, a economia brasileira cresceu cerca de 46% entre 1995 e 2009¹⁷². Em todo o período, somente nos anos de 1992 e 2009 o indicador PIB registrou uma retração em relação ao ano anterior: respectivamente -0,47% e -0,64%. De acordo com os Indicadores de Desenvolvimento Social – 2010, pesquisa produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o valor total do PIB brasileiro, em 1995, atingia cerca de R\$ 705.641.000.000 (setecentos e cinco bilhões e seiscentos e quarenta e um milhões de reais). Quatorze anos depois, em 2009, o indicador chegou a aproximadamente R\$ 1.034.979.000.000 (um trilhão, trinta e quatro bilhões, novecentos e setenta e nove milhões de reais). No mesmo período, o PIB *per capita* – que constitui um indicador da renda média da

¹⁷¹ Consideramos o “marco final” da transição democrática no Brasil a posse do primeiro presidente civil eleito, Fernando Collor de Mello. Neste sentido, ver LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 205.

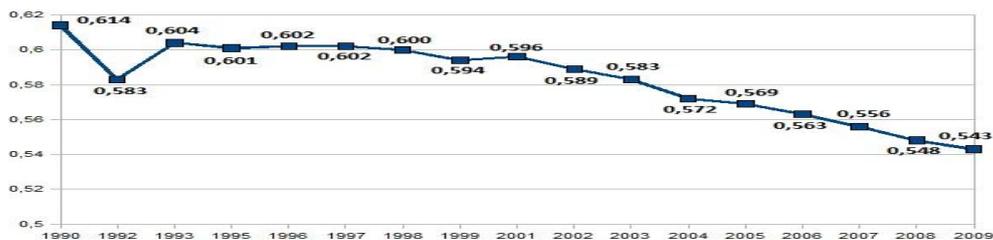
¹⁷² IPEA. **IPEADData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

população de um determinado país ou território – aumentou de R\$ 4.441,00 (quatro mil, quatrocentos e quarenta e um reais) para R\$ 5.406,00 (cinco mil, quatrocentos e seis reais)¹⁷³.

O desenvolvimento econômico também acompanhou uma tímida, mas gradual, redução da desigualdade de renda no País. Neste particular, o coeficiente de Gini é o indicador mais utilizado para aferir o grau de concentração na distribuição da riqueza entre a população. Segundo o IBGE, “o índice de Gini é expresso por um valor que varia de 0 (zero), situação de perfeita igualdade, a 1 (um), situação de desigualdade máxima. (...) Um índice em torno de 0,5 é considerado um valor representativo de fortes desigualdades”¹⁷⁴.

Apesar da melhora e da tendência de queda, a série histórica do indicador, fornecida pelo IPEA, demonstra que o Brasil ainda é um país altamente desigual¹⁷⁵. Em 1990, o coeficiente era de 0,614. Em 1995, caiu para 0,601. Em 2001, atingiu 0,589. Em 2005, chegou a 0,569. Em 2009, data da última medição disponível, o indicador atingiu o percentual mais baixo de toda a série histórica disponível (1976-2009), alcançando a marca de 0,543. Tal como na época do “milagre brasileiro”, em plena ditadura militar, o crescimento da economia brasileira, já sob a égide da Nova República, tem estado significativamente acima da capacidade de repartição da riqueza gerada no País¹⁷⁶. Entre 1996 e 2006, enquanto o PIB *per capita* cresceu 11,4%, a redução do coeficiente de Gini não passou de 7,1%.

GRÁFICO 4 – Evolução do índice de desigualdade social no Brasil – Coeficiente de Gini (1990-2009)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Em 1990, os 10% mais ricos no Brasil detinham cerca de 48,78% da riqueza do País. Este número permaneceu praticamente estável, oscilando muito pouco até 2002, quando foi registrado o percentual de 47,03%. A partir de 2003, no período que coincide com a

¹⁷³IBGE. **Indicadores de desenvolvimento social – 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>> Acesso em 11 fev. 2011.

¹⁷⁴ IBGE, ob.cit.

¹⁷⁵ IPEA, ob.cit.

¹⁷⁶SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 96.

administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o nível de concentração de renda começou a cair, embora lentamente. Em 2009, o percentual atingiu o patamar de 42,77%¹⁷⁷.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), anualmente divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “mede o grau, em média, de três dimensões básicas de desenvolvimento humano, nomeadamente: uma vida longa e saudável; o nível de conhecimentos adquiridos; e um nível de vida digno”¹⁷⁸. O indicador é medido de 0 a 1,0, com zero indicando o nível mais baixo de desenvolvimento humano possível, enquanto 1,0 aponta o mais elevado.

A série histórica baseada na metodologia antiga utilizada pelo PNUD compreende o período de 1980 a 2007, utilizando como variáveis: a) expectativa de vida ao nascer; b) taxa de alfabetização; c) taxa de escolarização; d) PIB *per capita*. Nela, o Brasil apresentou uma tendência de crescimento durante a institucionalização do regime democrático. Sob a égide da Nova República, por sinal, o Brasil deixara de ser um país de “desenvolvimento humano médio” (IDH entre 0,500 e 0,799) para se tornar um país de “desenvolvimento humano elevado” (IDH entre 0,800 e 0,899). Em 1980, o IDH brasileiro era de 0,685. Em 1990, marco final da transição para a Nova República, chegou a 0,710. Em 1995, aumentou para 0,734. Em 2000, alcançou 0,790. Em 2005, o Brasil atingiu o já referido patamar de “elevado desenvolvimento humano”, ultrapassando pela primeira vez um patamar superior a 0,800 (0,803). Em 2007, o IDH chegou ao maior nível da série histórica, atingindo 0,813¹⁷⁹.

A nova metodologia utilizada pelo PNUD, a partir de 2010, embora mantenha a primeira variável (expectativa de vida ao nascer), altera todas as outras. Na educação, em vez de “taxa de alfabetização” e “taxa de escolaridade”, são utilizados “anos médios de estudo” e “anos esperados de escolaridade”¹⁸⁰. No âmbito da renda, modifica-se o critério do PIB *per capita* para a renda doméstica *per capita* (RNB), considerando-se a disparidade existente entre a produção total da economia de um país e o que efetivamente permanece no mercado doméstico. A alteração de critérios produziu um rebaixamento da escala do IDH em quase todos os países, não significando que houve queda efetiva no nível de desenvolvimento

¹⁷⁷ IPEA. **IPEADData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

¹⁷⁸ PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2009**. PNUD: New York, 2010, p.15

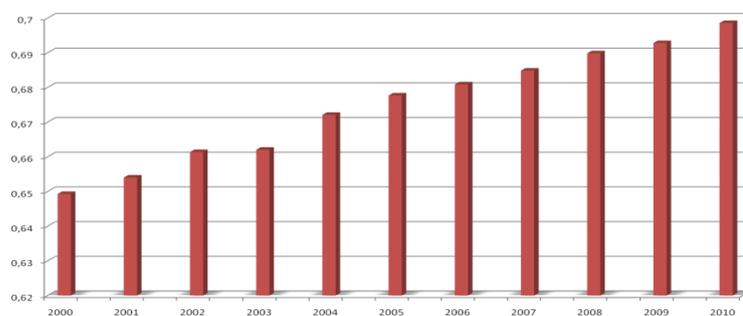
¹⁷⁹ PNUD, ob.cit., p. 170.

¹⁸⁰ “Anos esperados de escolaridade ou ‘expectativa de vida escolar’ é uma medida de desempenho de um sistema educacional que leva em consideração os anos de estudo que se espera que uma criança que entra na escola tenha pela frente”. Ver PNUD. **Nota Técnica de Apoio ao Lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. Disponível em <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pde> Acesso em 4 fev. 2010, p. 8.

humano. É um equívoco comparar índices obtidos através de metodologias distintas.

O IDH brasileiro, em 2010, foi de 0,699, mantendo o País – pelos novos critérios – na zona de “desenvolvimento humano elevado”¹⁸¹. O PNUD apenas “recalculou”, sob a nova metodologia, as medições brasileiras disponíveis a partir do ano 2000. Isto impede que sejam analisados os anos anteriores, mas os novos critérios, mesmo num espaço mais curto de tempo, demonstram a tendência positiva de desenvolvimento humano sob a égide da Nova República. Pelos novos cálculos, o IDH brasileiro – em 2000 – era de 0,649. Em 2005, o valor foi de 0,678. Em 2009, o número subiu para 0,693¹⁸². O PNUD demonstra, graficamente, através da série decenal 2000-2010, o crescimento do novo indicador no Brasil, a saber:

GRÁFICO 5 – Evolução do IDH no Brasil (2000-2010) - Nova metodologia (2010)



Fonte e Elaboração: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁸³.

Outros indicadores socioeconômicos apontam resultados positivos no âmbito da Nova República e da institucionalização democrática no Brasil. De acordo com dados do IBGE, a esperança de vida ao nascer do brasileiro aumentou de 67,3 anos, em 1992, para 73 anos, em 2008. A taxa de mortalidade infantil, por exemplo, caiu significativamente entre 1990 e 2008. De 47 óbitos a cada mil nascimentos, para 23,3¹⁸⁴. Outro índice, relacionado ao percentual de desnutrição total¹⁸⁵ em menores de cinco anos no Brasil, também encontrou uma redução importante. Em 1989, o percentual de crianças menores de cinco anos com quadro de

¹⁸¹PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2010**. PNUD: New York, 2010, p. 152.

¹⁸²PNUD, ob.cit., p. 156.

¹⁸³PNUD. **Nota Técnica de Apoio ao Lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. Disponível em <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pde> Acesso em 04 fev. 2010, p. 06.

¹⁸⁴IBGE. **Indicadores de desenvolvimento social – 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>> Acesso em 11 fev. 2011.

¹⁸⁵ “O cálculo se baseia na pesagem e determinação da relação entre a massa corporal e a idade para as crianças menores de 5 anos de idade. Esta relação é conhecida como índice P/I, peso para a idade. Considera-se como desnutrição total o valor de peso corporal abaixo de menos dois desvios-padrão da mediana do peso para a idade, comparado ao valor de referência. O indicador expressa, em percentual, a proporção de crianças desnutridas em relação ao total de crianças sujeitas à pesagem”. Ver IBGE, ob.cit.

desnutrição total era de 7,1% da população nacional nessa faixa etária. Em 2004, este indicador atingiu o valor de 4,6%. O número de moradias consideradas adequadas pelo IBGE¹⁸⁶ também crescera sob a égide da Nova República: em 1992, apenas 36,9% dos domicílios particulares permanentes poderiam ser enquadrados como “moradias adequadas. Em 2008, esse percentual aumentou para 57%. No mesmo período, o número de moradias no País aumentou de cerca de 35 milhões para mais de 57 milhões de habitações.

Na educação, a Nova República também registra indicadores positivos. A taxa de alfabetização dos brasileiros com mais de quinze anos aumentou de 82,8% da população, em 1992, para 90,0%, em 2008. Da mesma forma, o índice de escolaridade – média do número de anos de estudo da população com 25 anos ou mais – aumentou de 5 anos de estudo, em 1992, para 7 anos, em 2008. Já a taxa de escolarização da população entre 7 a 14 anos – ou seja, o percentual populacional nessa faixa etária que frequenta as escolas – aumentou de 86,6%, em 1992, para 97,9%, em 2008. Entre 5 e 6 anos, o aumento é ainda mais expressivo: de 54,0%, em 1998, para 97,9%, em 2008. Na faixa etária de 15 a 17 anos, o percentual se elevou de 59,7% para 84,1%¹⁸⁷.

Seria contraditório se, após assumir uma abordagem primariamente politicista para pensar o projeto democrático brasileiro, tentássemos propor algum nível de causalismo entre o advento do regime democrático e a melhoria dos indicadores socioeconômicos na Nova República. A existência de eventuais correlações estatísticas, neste particular, não é capaz de se confundir com padrões de causalidade histórica¹⁸⁸, ainda que esteja assente na literatura afirmações categóricas no sentido de que “a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável”¹⁸⁹ e de que “a democracia é uma moldagem institucional mais favorável ao desenvolvimento econômico”¹⁹⁰.

Se não podemos tomar tais assertivas no plano das certezas históricas, a experiência da Nova República autoriza-nos, no caso brasileiro, a assumi-las como tendências que, ao longo de duas décadas, puderam ser constatadas, em maior ou menor medida, em nossa comunidade política. Em outras palavras: se não podemos provar que a melhoria dos

¹⁸⁶ Para ser considerada uma moradia adequada, o IBGE considera a presença de quatro critérios: a) densidade de até dois moradores por dormitório; b) coleta de lixo direta ou indireta por serviço de limpeza; c) abastecimento de água por rede geral; e d) esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica. Ver IBGE, ob.cit.

¹⁸⁷ IBGE, ob.cit.

¹⁸⁸ ARTURI, Carlos S.. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 17, Nov. 2001, p. 13.

¹⁸⁹ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 74.

¹⁹⁰ BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007, p. 59.

indicadores socioeconômicos decorre exclusiva ou diretamente do advento de instituições democráticas, é possível sugerir que o regime democrático não criou nenhum obstáculo e até facilitou o incremento gradual dos níveis socioeconômicos do Brasil contemporâneo. Do ponto de vista da nossa história político-institucional, trata-se de uma inegável conquista¹⁹¹.

A nosso aviso, a alternância de poder e a ampla abertura à participação popular no âmbito da escolha dos líderes da comunidade política significam, em última instância, o estabelecimento de mecanismos institucionais garantidores de uma permanente consulta aos governados quanto ao nível de legitimidade conferido às opções políticas tomadas pelos líderes no período precedente. Tal paradigma institucional é extremamente favorável à consideração, pelas instâncias decisórias, de questões de interesse dos mais diversos segmentos populacionais existentes numa dada comunidade política¹⁹².

Os indicadores socioeconômicos acima expostos demonstram que, no caso brasileiro, a existência de uma poliarquia completa, de fato, tem assegurado a tomada de decisões políticas capazes de agregar os interesses e demandas de um contingente maior de brasileiros, elevando – ainda que discretamente em alguns casos – o patamar socioeconômico do País¹⁹³. Não é à toa que muitas políticas sociais empreendidas sob a égide da Nova República, notadamente nas administrações de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ganharam reconhecimento internacional¹⁹⁴.

Evidentemente, seria ilusão afirmar que, em nossos dias, é plenamente satisfatório o nível de diálogo estabelecido entre as instâncias políticas decisórias e os diversos segmentos da sociedade brasileira. De qualquer modo, a vigência de uma democracia política – com todos os seus defeitos e contradições no seio de uma determinada comunidade política –

¹⁹¹BANHOS, Pablo. **How does a democratic brazil contrast with authoritarian Brasil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009, p. 7.

¹⁹²DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989, p. 129.

¹⁹³Marcus André Melo destaca que, para além do histórico de clientelismo e particularismo inerente às políticas sociais empreendidas na América Latina e no Brasil ao longo dos anos, a agenda social dos governos Cardoso e Lula da Silva foram marcadas por um inédito “universalismo”, ou seja, tais políticas foram direcionadas para beneficiar amplos setores da sociedade brasileira. Evidentemente, o autor não ignora os influxos do clientelismo e do particularismo na gestão de tais políticas, mas foi capaz de reconhecer o seu caráter pioneiro. Para nós, é sintomático reconhecer que a elaboração de tal agenda se tornou possível, justamente, sob a ambiência de uma poliarquia completa na Nova República. Ver MELO, Marcus André. **Unexpected successes, unanticipated failures: social policy from Cardoso to Lula**. In: **Democratic Brazil revisited** (org. Peter R. Kingstone e Timothy J. Power). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008, p.162/163.

¹⁹⁴É o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e cuja vigência se encerrou em 2006, e do Bolsa Família, elaborado no governo Lula a partir da junção de programas sociais desenvolvidos desde a administração Cardoso. É importante destacar, sobre o FUNDEF, que a Emenda Constitucional nº 56/2006 criou um “substituto” para o Programa: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), com duração prevista de quatorze anos. Ver MELO, ob.cit., p.162-163.

assegura um estreitamento das relações entre governantes e governados que muito dificilmente pode ser reproduzido no âmbito de um regime não democrático de qualquer espécie.

2.1.3. A Constituição Cidadã: um novo paradigma jurídico-político para as instituições brasileiras

A Nova República também promoveu o advento de uma ruptura jurídico-política nunca antes experimentada em nossa vida pública¹⁹⁵. O principal estandarte desse processo foi, sem dúvida, a Carta Constitucional de 1988 (CF/88) que, sob muitos aspectos, cumpriu, com maestria, a sua missão de estruturar um projeto de Estado e de sociedade voltado para a consecução de um “novo pacto institucional para a democracia”¹⁹⁶.

Evidentemente, não pretendemos dar conta da grande lista de transformações e avanços institucionais que se tornaram possíveis a partir do novo texto constitucional¹⁹⁷ e que permitiram, ao menos do ponto de vista formal, a ampliação dos canais de participação e representação política e o desbloqueio da comunicação entre sociedade civil e Estado¹⁹⁸. Fazamos referência àquelas que nos parecem mais ilustrativas do novo paradigma jurídico-político inaugurado pela nova Carta da República.

Como lembra Sérgio Adorno, “na experiência constitucional brasileira, desde o Império, nenhuma outra carta foi tão arrojada no elenco de direitos civis, sociais e políticos afinado com a agenda internacional dos direitos humanos”¹⁹⁹, contemplando desde a proteção constitucional do trabalhador – com especial destaque, aqui, para a ampliação do direito de greve e o fortalecimento dos sindicatos – até o alargamento das garantias fundamentais com a

¹⁹⁵ CABRAL, J. Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Avanços e Retrocessos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 10; FONSECA, Francisco. Apresentação. In: **A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 7.

¹⁹⁶ VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. In **Revista Direito GV**. v. 4, n. 2. São Paulo: FGV, dez/2008, p. 409.

¹⁹⁷ BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 44

¹⁹⁸ ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Sociedade e Estado**, vol. X, n. 2. Brasília: UnB, jul-dez 1995, p. 304.

¹⁹⁹ ADORNO, Sérgio. Direitos humanos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p. 191.

criação do *habeas data*, do mandado de injunção e do mandado de segurança coletivo²⁰⁰. Isto sem que se mencione a ampliação do rol de direitos sociais, contemplando – entre outros, a proteção à moradia, ao lazer, à segurança pública, além da assistência aos desamparados; a já referida (no capítulo anterior) ampliação do sufrágio universal e a maior fruição de direitos políticos pelos brasileiros²⁰¹.

É de se observar, todavia, que o constituinte não se limitou a assegurar um amplo catálogo de direitos e mecanismos individuais e coletivos para garantir a sua efetividade. Seu objetivo foi além: ele (re)definiu um projeto de sociedade para a comunidade política nacional. Os princípios fundamentais da República (art. 3º) - comprometidos com metas como a erradicação da pobreza, redução das desigualdades regionais e a construção de uma sociedade justa e igualitária – dão uma dimensão exata das pretensões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, conduzindo muitos críticos a acusarem a CF/88 de ser excessivamente detalhista e voltada para temas pouco afetos à disciplina constitucional²⁰².

Merece menção, outrossim, a redução do desequilíbrio entre os Poderes da República que, no regime de exceção, havia se notabilizado pela hipertrofia do Poder Executivo e pela interferência e redução de prerrogativas e garantias dos Poderes Legislativo e Judiciário. A estrutura institucional da CF/88 assegurou, nesse âmbito, um Judiciário mais independente e autônomo e ampliou o rol de competências do Poder Legislativo²⁰³, conferindo-lhe, inclusive, poderes investigativos próprios das autoridades judiciais por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito²⁰⁴. Segundo Fernando Limongi, “a Constituição de 1988 dotou o Poder Executivo das prerrogativas para governar. O poder de agenda, no entanto, não confere ao Executivo a possibilidade de governar contra a vontade da maioria”²⁰⁵.

O caso específico do Judiciário é paradigmático. Nunca o “terceiro poder” foi alçado a

²⁰⁰CABRAL, J. Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Avanços e Retrocessos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 7.

²⁰¹CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 200/209.

²⁰²FONSECA, Francisco. Apresentação. In: **A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 7.

²⁰³BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 45.

²⁰⁴CABRAL, J. Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Avanços e Retrocessos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 7.

²⁰⁵LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p. 51.

uma projeção social e um protagonismo como o alcançado no Brasil contemporâneo. O espírito emancipador e comprometido com um novo projeto de sociedade delineado pela Carta de 1988 promoveu toda uma rede de institutos, garantias e regulações infraconstitucionais que visam à densificação dos ditames constitucionais: o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Improbidade Administrativa, o Estatuto do Idoso, leis para a proteção de minorias étnicas, regulação dos planos privados de saúde, entre muitos outros. Em última instância, o “garante” de toda essa rede de proteção, ao menos do ponto de vista institucional, é o Poder Judiciário²⁰⁶.

Outrossim, o pacto federativo foi reorganizado totalmente, ampliando o rol de competências político-administrativas dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, inclusive com a previsão de uma esfera de competência comum para os três níveis federativos, muito embora ainda persista um desequilíbrio significativo em favor da União quanto ao campo das competências legislativas e da arrecadação tributária. As municipalidades, por sinal, ganharam autonomia maior e, pela primeira vez em nossa história como Federação, passaram a figurar como entes federativos²⁰⁷.

Mencione-se, ademais, outros aspectos, como uma definição mais clara do papel do Estado na economia, com a afirmação dos princípios da valorização do trabalho e da livre iniciativa²⁰⁸; o estabelecimento de diretrizes claras e razoáveis para a política urbana; a reengenharia do Ministério Público como instrumento de defesa permanente da ordem jurídica e do regime democrático; a criação das Defensorias Públicas; o fim da censura nos veículos de comunicação; a proteção constitucional do meio ambiente; a preocupação com o idoso, os indígenas, crianças, adolescentes, reconhecendo-lhes a condição de sujeitos de atenção especial²⁰⁹.

Não é por acaso, portanto, que Bernardo Cabral, relator-geral da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, pontifica que, apesar dos inúmeros detratores à época de sua elaboração e promulgação, o texto da Constituição de 1998, descontados os problemas de

²⁰⁶VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p. 106-107.

²⁰⁷BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 55.

²⁰⁸BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 45-46.

²⁰⁹CABRAL, J. Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Avanços e Retrocessos. In **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 7-8.

qualquer obra decorrente do artifício humano, é prodigioso. Afirma, doravante, que atualmente, não são poucos os constitucionalistas de direito comparado que fazem referência ao modelo da CF/88, “classificando-o como diploma exemplar, profundamente renovador, à altura do melhor que o constitucionalismo moderno pode produzir”²¹⁰.

De certa maneira, portanto, a Constituição da República de 1998 caracteriza-se como um marco divisor de águas não apenas no processo de redemocratização, mas em toda a história republicana brasileira. Neste particular, o constitucionalista Luís Roberto Barroso é categórico ao afirmar que a CF/88 é o “símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito”²¹¹. Com uma certa dose de ufanismo ou não em seu conteúdo, o quadro acima delineado nos deixa seguro para asseverar que há mais acerto que equívoco em uma leitura como essa.

2.2. Nem tudo são flores na Nova República: uma abordagem contextual dos indicadores socioeconômicos

O jurista argentino Juan Ernesto Méndez, no espírito que nos anima na presente monografia, reconheceu que a transição dos regimes ditatoriais para a institucionalidade democrática na América Latina melhorou, indubitavelmente, a qualidade de vida de boa parte da população latino-americana²¹². O caso do Brasil, conforme destacamos, não foi uma exceção. A institucionalidade democrática, se não viabilizou diretamente, não criou óbices ao desenvolvimento social e econômico do País. A nova Carta Constitucional inaugurou um novo paradigma jurídico-político fundado sob a égide do constitucionalismo democrático e na afirmação da centralidade dos direitos e garantias fundamentais no contexto da vida pública e privada dos indivíduos.

Evidentemente, nem tudo são flores na Nova República. A melhoria dos indicadores socioeconômicos não significa a superação de algumas das contradições e assimetrias históricas existentes na sociedade brasileira. Como bem aduz Luís Flávio Saporì, tais índices

²¹⁰CABRAL, ob.cit., p. 7.

²¹¹BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 36.

²¹²MÉNDEZ, Juan E. **Problemas da violência ilegal: introdução**. In **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 33.

consubstanciam números que, paradoxalmente, refutam a tese de que as condições de vida dos brasileiros pioraram nas últimas décadas, mas também ainda são capazes de causar profundo constrangimento quando inseridos, comparativamente, no âmbito internacional²¹³.

Contrastando com o fato de termos, atualmente, a sétima economia do globo²¹⁴, o IDH brasileiro em 2010 (0,699) é apenas o 73º entre 169 países, com um resultado abaixo da média latino-americana (0,704)²¹⁵, e atrás de países como Chile, Uruguai, México, Panamá Argentina, Costa Rica e Peru. Quando esse indicador (IDH) é ajustado com o índice de medição da desigualdade social (coeficiente de Gini), o Brasil despenca quinze posições no *ranking* de desenvolvimento humano (88º entre 169º): dos 0,699 pontos – país de “desenvolvimento humano elevado” – para 0,509, patamar de um país de “desenvolvimento médio”, atrás de países como Jamaica, Gabão, Moldávia e Uzbequistão. No âmbito dos países latino-americanos, o Brasil é terceiro mais desigual, superado somente por Haiti e Bolívia²¹⁶. Em 2009, 10% dos ricos detinham cerca de 43% da riqueza do País, enquanto os 10% mais pobres, apenas 1,1%²¹⁷. Quando comparado com os números de 1976 (51%), ainda na ditadura militar, nota-se que, num período de 33 anos, o percentual caiu apenas oito pontos.

Outrossim, apesar da queda significativa na série 1990-2009 do percentual de pobres na população brasileira, um em cada cinco brasileiros ainda vive abaixo da linha da pobreza, totalizando pouco mais de 39 milhões de pessoas no País²¹⁸. Neste particular, José Murilo de Carvalho afirma que “a desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática”²¹⁹. Na educação, os 90% de taxa de alfabetização colocam o Brasil somente na 95ª posição entre 177 países, superado por países como Equador, Colômbia, México, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Chile, Argentina, Uruguai, Trinidad e Tobago, Suriname, Guiana e Paraguai²²⁰.

Isto sem que se mencionem, evidentemente, as sensíveis assimetrias – em termos de

²¹³SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 97.

²¹⁴IG ECONOMIA. **Brasil é sétima economia do mundo, diz Mantega**. IG Economia. Disponível em <<http://economia.ig.com.br/brasil+e+setima+economia+do+mundo+diz+mantega/n1238131089692.html>>. Acesso em 10 mar. 2011.

²¹⁵PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2010**. PNUD: New York, 2010, p. 152.

²¹⁶PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2010**. PNUD: New York, 2010, p. 160/162.

²¹⁷PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2009**. PNUD: New York, 2009, p. 196.

²¹⁸IPEA. **IPEADData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

²¹⁹CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 229.

²²⁰PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2009**. PNUD: New York, 2009, p. 171/174.

indicadores socioeconômicos – existentes dentro do próprio território brasileiro: seja o abismo existente entre as regiões ao sul e ao norte do país; seja no interior dos próprios estados e cidades, os quais, ainda que possuam elevados índices de qualidade de vida e vigor econômico, podem guardar localidades onde a situação seja tão grave quanto as das áreas situadas em regiões em que os indicadores são globalmente mais baixos²²¹.

No que concerne à ordem jurídico-democrática inaugurada pela Constituição de 1988, é preciso, como afirma Carlos Ari Sundfeld, colocar-se para além dos discursos de louvação entoados nos ambientes jurídicos brasileiros²²². Um primeiro passo, a nosso aviso, está na retomada do debate o'donnelliano que constata, no Brasil – a exemplo de boa parte das democracias políticas latino-americanas forjadas sob a égide da “terceira onda” – uma divisão profunda entre o país legal e o país real²²³.

É curioso notar que tal entendimento encontra respaldo em leitura que dela dista em algumas décadas, conforme indicamos no início desta monografia (item 1.1). Trata-se de reflexão do historiador paulista Sérgio Buarque de Holanda, que, na oportunidade, discutia as dificuldades de implementação do projeto liberal-democrático no Brasil em virtude das permanências de um certo “caudilhismo”, cujas consequências degeneravam no distanciamento entre legalidade e prática política. As constituições, não só no Brasil, mas em toda a América do Sul – dizia Holanda – foram “feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias”²²⁴.

Já sugerimos, em diversas passagens da presente monografia, que a institucionalização da democracia como sistema político é insuficiente para pensar o problema do projeto democrático brasileiro. Uma evidência crucial dessa perspectiva analítica reside, justamente, no problema do respeito à questão da eficácia da lei e do funcionamento do Estado de Direito entre nós²²⁵. Começemos pelo último ponto: o que entender por Estado de Direito?

Trata-se de uma noção controversa – parcialmente coincidente com a noção do *rule of law* da tradição jurídico-política anglo-saxã²²⁶ – que, em sua acepção mínima e originária,

²²¹POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (org.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 38/39.

²²²SUNDFELD, Carlos Ari. **O fenômeno constitucional e suas três forças**. In: Vinte anos de Constituição Federal de 1988 (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 17.

²²³O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: **Lua Nova [online]**, n.37, 1996, p. 12.

²²⁴HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 182.

²²⁵BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007, p. 105.

²²⁶O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The

significa o respeito à legalidade e à aplicação universal da ordem jurídica por meio de procedimentos preestabelecidos e conhecidos por todos, independentemente de privilégios ou diferenciações extrajurídicas de classe, poder ou condição social do participantes²²⁷. Por ora, fiquemos com tal definição.

Pode parecer trivial afirmar que o projeto democrático pressuponha o estabelecimento da regra da igualdade formal como fundamento de todas as relações jurídicas estabelecidas no âmbito da comunidade política. Como seria possível o gozo dos direitos políticos, numa democracia poliárquica, sem tal pressuposto? Por que discutir a igualdade formal se ela se constitui em um lugar-comum no discurso jurídico-político e no constitucionalismo brasileiro desde a primeira Carta da República (1891)?²²⁸

A trivialidade é apenas aparente, todavia. Por duas razões fundamentais, ao menos nesta aproximação inicial. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que os direitos políticos são apenas um subconjunto de todo o amplo plexo de direitos e garantias constitucionais assegurados na Carta Constitucional de 1988. Da existência de igualdade de fruição da capacidade eleitoral ativa no País não decorre que os demais direitos civis e sociais também estejam satisfatoriamente adimplidos para todos os setores da comunidade política. É interessante notar, neste particular, que o mesmo Poder Judiciário que é capaz de mobilizar, admiravelmente, toda sua máquina administrativa para a realização de eleições limpas, seguras e rápidas – servindo de referência internacional, inclusive no que concerne ao fornecimento de *know-how* – reproduz, no campo das garantias dos direitos civis e sociais, uma dinâmica institucional morosa, ineficiente e inacessível a boa parte da população²²⁹.

Segundo o 4º Relatório Nacional de Direitos Humanos, somente 20% da demanda processual existente tem sido julgada a cada ano. Esse percentual permaneceu estável durante 2004 e 2007, apesar do pequeno aumento no número de magistrados. Uma das razões para um congestionamento tão alto de processos está, possivelmente, na redução de 2,5%, por parte

Johns Hopkins University Press, 2004, p. 33.

²²⁷O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 341; LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 29.

²²⁸MENDES, Regina Lúcia Teixeira. Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. In **Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil** (org. Maria Stella de Amorim *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 27.

²²⁹MENDES, *ob.cit.*, p. 29.

dos estados-membros, nos investimentos no Judiciário²³⁰. O precário funcionamento da Justiça aprofunda as desigualdades sociais, reduz a crença nas instituições e no próprio projeto democrático, além de difundir na sociedade o sentimento de impunidade²³¹.

O segundo aspecto a se ressaltar, nesta altura, quanto à não trivialidade de se tratar da questão da igualdade formal no âmbito do projeto democrático brasileiro, está na impossibilidade de se dissociar tal reflexão, no âmbito da cultura jurídica²³² nacional, de “uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos”²³³. Não se quer afirmar a permanência explícita de tal paradigma, até porque não se pode olvidar que a institucionalidade democrática verdadeiramente reposicionou o Poder Judiciário no âmbito da vida pública brasileira, conferindo-lhe um papel de independência e protagonismo nunca antes alcançado na sociedade e no debate político no País²³⁴. O campo da Justiça Constitucional, outrossim, ocupa um papel central nesse contexto de transformação²³⁵.

Propomos, no entanto, que o projeto democrático, da mesma forma como ainda não foi capaz de fomentar o satisfatório advento de uma cultura política de matriz democrática no País, também não conseguiu romper totalmente com alguns dos aspectos mais arraigados de nossa tradição político-institucional. No campo da aplicação desigual da ordem jurídica – e isto não está restrito tão somente à esfera do Judiciário, mas também da administração pública²³⁶ –, poucas questões são tão candentes quanto a permanência, no Brasil contemporâneo, de traços do chamado “particularismo”, “personalismo” ou “patrimonialismo”, objeto de reflexão de grandes intérpretes da vida social e institucional

²³⁰NEV. 4º Relatório Nacional sobre Direitos Humanos. São Paulo: USP, 2010, p. 18.

²³¹NEV, ob.cit., p. 18.

²³²Por cultura jurídica, entendemos “a totalidade da produção e da reprodução humana na historicidade do tempo, no que se refere às formas normativas de saber, às práticas legais dos agentes operantes e às instâncias de administração da justiça”. Ver WOLKMER, Antônio Carlos. **Humanismo e Cultura Jurídica no Brasil**. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 16.

²³³O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 346.

²³⁴BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 52/53.

²³⁵Embora subsistam críticas importantes no que diz respeito à qualidade do ativismo da jurisdição constitucional brasileira, é sumamente evidente que a estrutura judiciária do Brasil contemporâneo atua com maior independência do que experiências históricas passadas. Para algumas considerações críticas acerca das limitações da Justiça Constitucional brasileira na atualidade, ver ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **Entre substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada**. Maceió: Edufal, 2009, p. 167-168.

²³⁶O'DONNELL, ob.cit., p. 341.

brasileira – como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Simon Schwartzman e Roberto DaMatta.

Trata-se, em linhas gerais, da histórica indistinção entre esfera pública e esfera privada, que degenera no uso da máquina administrativa para o atendimento de escusos interesses particulares. É a esfera do “jeitinho”, dos favores, do “você sabe com quem está falando?” Os frequentes escândalos de malversação de recursos públicos, no contexto da vida pública brasileira, dão a exata dimensão da gravidade da questão. Não que um certo padrão de confusão entre público e privado constitua uma característica estrutural exclusiva da história institucional brasileira. Nenhuma comunidade política moderna, em maior ou menor medida, está livre da questão do particularismo²³⁷. O que chama atenção, na experiência brasileira, é a profundidade com que tais práticas estão arraigadas na sociabilidade e na cultura política nacional.

Veja-se, por exemplo, o chamado Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pela Transparência Internacional e que diz respeito, especificamente, ao setor público. Na medição, que vai de 0,0 (corrupção extrema) a 10,0 (ausência de corrupção), o Brasil alcançou, em 2009, o indicador 3,7, situando-se na 75ª posição entre 180 Estados, atrás de países como Botsuana, Namíbia, Tunísia e Gana²³⁸. Segundo dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a corrupção custou ao Brasil, em 2008, entre R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões, valores que correspondem, respectivamente, a 1,38% e 2,3% do PIB²³⁹.

Tal quadro sugere, entre outras coisas, a existência de um Poder Judiciário e de instituições de controle e fiscalização, como o Ministério Público, incapazes de dar uma resposta satisfatória à delicada questão da corrupção em nosso país. Tais instituições acabam por ter o seu mister constitucional obstaculizado pela existência de diversos “sistemas subnacionais de poder” que, em certa medida, dificultam a vigência da legalidade oficial de se estender por todo o território do Estado, estabelecendo uma verdadeira “legislação informal baixada pelos poderes privatizados”. Prova disso está, segundo estudo da FIESP, na altíssima correlação de 0,939 entre o Índice de Percepção da Corrupção – 2009 (indicador 3,7) e o chamado Índice de Eficácia da Lei, elaborado pelo Banco Mundial, que mede – entre outras

²³⁷O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: **Lua nova [online]**, n. 37, 1996, p. 19-21.

²³⁸TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Annual Report 2009**. Disponível em <www.transparency.org>. Acesso em 6 jan. 2010, p. 49.

²³⁹DECOMTEC. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo: FIESP, mar/2010, p. 27.

coisas²⁴⁰ – a confiabilidade e qualidade da prestação jurisdicional de um país. A medição percentual do indicador vai de 0 a 100, e o Brasil, no ano de 2009, atingiu a marca de 49,5, atrás de Chile, Costa Rica e Panamá (na América Latina)²⁴¹.

Há ainda, neste particular, a questão do acesso à justiça. Segundo Alejandro M. Garro, “a possibilidade daqueles com poucos recursos recorrerem ao tribunais tem sido usada como um importante indicador para medir o nível de consolidação de uma democracia submetida ao controle dos cidadãos [*accountable*]”²⁴². No Brasil, como já sugerimos acima, trata-se de uma questão problemática. Tanto que o historiador José Murilo de Carvalho, além de reforçar o que já destacamos acerca da ineficiência e morosidade do Judiciário brasileiro, ressalta – quanto ao acesso à Justiça aos mais pobres – a carência de fruição do direito à assistência jurídica pública²⁴³, dever constitucional do Estado, cujo funcionamento é insuficiente para o atendimento satisfatório das demandas existentes. De acordo com o 4º Relatório Nacional de Direitos Humanos, o número de defensores públicos no Brasil não apenas é insuficiente, como também é mal distribuído. Em 2007, existiam no País cerca de 1,9 defensor público para cada 100 mil habitantes. Na região Norte, todavia, este número é de 3,0 defensores; na região Sul, apenas 1,0. No Amapá, existem 15,4 defensores públicos para cada 100 mil habitantes. Em São Paulo, apenas 0,2²⁴⁴.

José Murilo de Carvalho prossegue afirmando que a parcela da população que pode contar com a proteção efetiva da lei é pequena, uma vez que a garantia dos direitos no Brasil constitui, paradoxalmente, um verdadeiro privilégio, sendo possível constatar que – nesse

²⁴⁰Este indicador se presta a avaliar, entre outras coisas, a medida em que os indivíduos têm confiança e obedecem as regras da sociedade e, particularmente, a qualidade da execução de contratos, de direitos de propriedade, a política, os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência. Ver WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em <<http://info.worldbank.org/governance>> Acesso em 14 jan. 2011.

²⁴¹WORLD BANK, ob.cit. Não é que o Brasil tenha índices elevados de eficácia legal, mas que os demais países latino-americanos possuem números periclitantes de tal indicador, o que está de acordo com a leitura de O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 341.

²⁴²GARRO, Alejandro M. **Acesso à justiça para os pobres na América Latina**. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 307.

²⁴³“A Defensoria Pública tem por função prestar assistência jurídica integral e gratuita à população. No Brasil, onde 52,3% das famílias brasileiras têm renda igual ou menor a um salário mínimo, os custos com a justiça são altos para esta grande parcela da população. Neste contexto, ter acesso à Defensoria Pública seria uma das formas para se promover um acesso um pouco menos desigual à justiça”. Ver NEV. **4º Relatório Nacional sobre Direitos Humanos**. São Paulo: USP, 2010, p. 17.

²⁴⁴NEV, ob.cit., p. 17-18.

campo – os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes²⁴⁵. Dos privilegiados e detentores de recursos materiais e vínculos institucionais que asseguram uma proteção até mesmo acima da legalidade que, não raras vezes, valem-se de escusos contatos políticos e expedientes ilegais para fazer valer suas razões; dos “cidadãos simples”, a faixa da classe média e classe média baixa, para quem a observância da lei é parcial e incerta; e dos “elementos”, a faixa dos indigentes, que “são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente” e que, “na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia”²⁴⁶. É o que, no quarto capítulo desta monografia, discutiremos em torno da distinção entre “cidadão” e “subcidadão” no âmbito da sociedade brasileira contemporânea.

Pesquisa intitulada “Lei, justiça e cidadania”, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1997, procurou captar a percepção da população acerca do tratamento isonômico perante a lei, utilizando como critério a qualidade da prestação jurisdicional. Indagadas sobre a postura do Judiciário diante da prática de um mesmo crime por uma pessoa pobre e por uma pessoa rica, 95,7% dos entrevistados afirmaram que o pobre seria tratado com mais rigor pela Justiça. Apenas 2,5% sustentaram que, independentemente da condição social, a Justiça tratará os réus de forma equânime. Somente 1,2% afirmou que o rico seria tratado com maior severidade. O mesmo estudo propôs um questionamento semelhante, desta vez envolvendo um indivíduo branco e um negro: 66,4% dos entrevistados afirmaram que o negro teria tratamento mais rigoroso e 28,8% sustentaram que o Judiciário trataria branco e negro igualmente. Apenas 1,2% defendeu que o branco seria tratado com maior rigor^{247 248}.

Deixaremos em suspenso, propositalmente, a discussão acerca da necessidade de

²⁴⁵CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 215/217.

²⁴⁶CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 216.

²⁴⁷GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. In: **Cidadania, Justiça e Violência**. (org. Dulce Chaves Pandolfi *et alii*). Rio de Janeiro: FGV, 1999, p.105

²⁴⁸Outras pesquisas comprovam o caráter histórico da baixa confiança da população no Judiciário, senão vejamos: “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE-PNAD, 1990) investigou o comportamento social face à Justiça Pública. Os resultados são surpreendentes. Eles revelaram que, no período de outubro de 1983 a setembro de 1988, 55,20% de todas as pessoas que se envolveram em diferentes conflitos (trabalhista, criminal, conjugal, desocupação de imóvel, pensão alimentícia, conflito de vizinhança, conflitos por posse de terra, cobrança de dívida, herança), não recorreram à Justiça. Entre estes, o motivo preponderantemente alegado foi: ‘resolveu por conta própria’. 42,69% das razões alegadas para não interpor ação judicial se classificam nessa ordem de motivos. Acresce notar que 23,77% dos entrevistados revelaram não confiar nos serviços jurídicos e judiciais. Esses dados são indicativos da baixa confiabilidade nas instituições públicas e, em particular, na Justiça. A Justiça não é vista, pelos cidadãos, como instrumento adequado de superação da conflitualidade social”. Ver ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. In: **Sociologias [online]**. 2002, n. 8, p. 105.

articular democracia política e Estado de direito a fim de chegarmos a uma compreensão adequada do processo democrático brasileiro. Desigualdade social, pobreza, desenvolvimento humano, corrupção, acesso à Justiça deficitário – todas essas questões, enfrentadas nos dois últimos tópicos, verificaram algum grau e até uma certa tendência de melhoria sob a égide da Nova República. O problema do Estado de Direito e da ineficácia da lei, todavia, expõe as vísceras daquela que, a nosso aviso, constitui a mais grave ameaça ao sucesso do projeto democrático brasileiro: o recrudescimento das oportunidades de soluções violentas para os conflitos sociais²⁴⁹, cujas faces mais visíveis se situam na “deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência”²⁵⁰ e na grave violação de direitos e garantias fundamentais elementares, como a vida, a segurança e a integridade física.

2.3. Um aparte para definições importantes: violência, crime e criminalidade violenta

Em estudo do início da década de oitenta do século passado, o antropólogo Roberto DaMatta se propôs a investigar as raízes da violência no Brasil. Já naqueles dias, o autor compara a eleição de tal objeto de estudo com a entrada em uma sala desconhecida e pouco iluminada, uma vez que “a discussão da violência e do crime, sobretudo no Brasil, tem sofrido de uma atitude plenamente normativa e valorativa [...] o discurso sobre a violência é, em geral, um discurso escandaloso. Se não é denúncia, é elogio”²⁵¹. Essa exacerbação do debate se deve, sem dúvida, ao sensível e progressivo incremento da criminalidade violenta no País a partir de meados da década de 1970²⁵².

Nesse contexto, pensar a temática da violência demanda, inicialmente, um posicionamento contra ou a favor, estando rejeitadas de plano quaisquer tentativas que se proponham a encará-la – tal como fez Émile Durkheim a respeito do suicídio ou do crime – como uma manifestação normal em qualquer coletividade. Ora, prossegue Roberto DaMatta, tal como a abordagem durkheimiana sobre o crime, afirmar a “normalidade da violência” não impõe, *a contrario sensu*, uma postura de apologia ou não evitação dos eventos violentos²⁵³.

²⁴⁹ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Sociedade e Estado**, vol. X, n. 2. Brasília: UnB, jul-dez. 1995, p. 302.

²⁵⁰SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 101.

²⁵¹DAMATTA, Roberto. As raízes da violência no Brasil. In: **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p.13.

²⁵²MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 89.

²⁵³DAMATTA, Roberto. As raízes da violência no Brasil. In: **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense,

É, todavia, justamente na recusa e na aversão de seus efeitos deletérios que se baseia a proposição de que a violência faz parte da paisagem universal da vida em sociedade, tal como o pecado, o crime a perversão. “Uma sociedade se revela tanto pelo que preza como sagrado e como fundamental para o seu bem-estar quanto pelo que teme e despreza como pecado, crime e violência”²⁵⁴.

Ao final do tópico anterior, referimo-nos isoladamente à criminalidade e violência. Mais acima, valemo-nos da expressão “criminalidade violenta”. Haveria algum nível de redundância no uso dos dois termos em conjunto? O prudente a esta altura, é estabelecer um aparte, precisando exatamente aquilo sobre o que estamos falando, delimitando, inclusive, nosso campo de reflexões.

Etimologicamente, a origem do verbete “violência” advém do latim *violentia*, e possui conotação de cunho político. Significa, em linhas gerais, o uso da força contra a lei e o direito²⁵⁵. Curiosamente, no entanto, a lei, o direito e o próprio Estado moderno também se fundam no uso da força, ou seja, na possibilidade de recorrer a meios coercitivos para fazer valer as próprias razões. Já se tornou clássica a leitura weberiana que identifica o Estado como o detentor do monopólio da violência legítima sobre um determinado território. Aqui, para evitar maiores confusões terminológicas, identificamos a noção de “violência legítima” com a de força²⁵⁶. Nessa perspectiva, a própria noção contemporânea de poder político se esteia, justamente, na ideia de monopolização dos meios coercitivos por aquele que é o sujeito principal da moderna esfera do político, o Estado²⁵⁷.

Se, do ponto de vista político, o uso da força é substrato das noções de “poder” e “violência”²⁵⁸, como os dois termos possuem uma carga semântica tão distinta? A resposta reside num elemento específico: a questão da legitimidade. Esta, em sua noção clássica, diz respeito à “presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em

1982, p.15.

²⁵⁴DAMATTA, Roberto. As raízes da violência no Brasil. In: **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 15.

²⁵⁵MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. IX.

²⁵⁶WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**, vol. 2. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 525-529.

²⁵⁷“A arena discursiva da política moderna define que a 'política' está intimamente ligada à esfera limitada do Estado.” Ver GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2008, p. 238.

²⁵⁸É curioso notar, por exemplo, que o verbete *gewalt*, no idioma alemão, pode ser traduzido, a depender do contexto, em ambos os termos.

casos esporádicos”²⁵⁹. Numa palavra, enquanto o poder é virtualmente consensual²⁶⁰ – isto é, legítimo – a violência constitui a imposição, o uso arbitrário, ilegítimo da força, em função das próprias razões. Politicamente, o ato violento – em maior ou menor grau - é sempre a negação da institucionalidade e da ordem posta – que, em nossos dias, está circunscrita à esfera da legalidade.

Esta ideia, por sinal, não se encontra restrita à vida pública e ao campo dos estudos políticos. Na teoria psicanalítica, a violência encontra-se associada ao uso desejado da agressividade com finalidades destrutivas²⁶¹. Considerando a agressividade como um aspecto inerente ao psiquismo humano, tal perspectiva teórica patrocina uma maior amplitude ao fenômeno da violência, reconhecendo-o como “um elemento constitutivo da sociedade e do próprio sujeito, considerando-a um fenômeno universal que acompanha a história humana desde seus primeiros registros da civilização”²⁶². Assim, a violência está associada a um amplo leque de modalidades, tomando como objeto de destruição campos absolutamente díspares da vida humana, como a integridade física do indivíduo, sua integridade moral, seu patrimônio e até mesmo suas demandas culturais e simbólicas²⁶³.

Utilizando-se de uma definição semelhante, a Organização Mundial de Saúde (OMS) conceitua o termo “violência” como o emprego intencional de força ou de poder físico, concretamente ou por meio de ameaça, “contra si mesmo, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade, que resulta, ou tem grandes chances de resultar em ferimentos, morte, danos psicológicos, subdesenvolvimento ou privação”²⁶⁴.

De todos esses campos e “modalidades” possíveis a partir da expressão “violência”, o sociólogo Michel Misse propõe a subsistência de, pelo menos, um significado que não pode

²⁵⁹LEVI, Lucio. Legitimidade. In: **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v. 2, 12 ed., Brasília: UnB, 2004.

²⁶⁰ Trata-se de uma noção próxima daquela construída por Hannah Arendt: “O ‘poder’ corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder” estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde se originou o poder (*potestas in populo*, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, “o seu poder” também desaparece”. Ver ARENDT, Hannah. **Da violência**. Trad. Maria Clara Drummond. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 18-19.

²⁶¹COSTA, Jurandir Freire. **Violência e Psicanálise**. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003, p. 39.

²⁶²VASCONCELOS, Ruth. O enfrentamento da violência na atualidade: o lugar da democracia na construção de movimentos de pacificação da sociedade brasileira. In: **Educação e movimentos sociais: novos olhares** (org. Edineide Jezine e Maria de Lourdes Pinto de Almeida). Campinas: Alínea, 2007, p. 205.

²⁶³VASCONCELOS, Ruth. **O poder e a cultura de violência em Alagoas**. Maceió: Eudfal, 2005, p. 36.

²⁶⁴Tradução livre do texto: “(...) against oneself, another person, or against a group or community, that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological, harm, maldevelopment or deprivation”. WHO. **World report on violence and health**. Geneva: WHO, 2002, p. 5.

ser afastado ou atenuado: “o de um ato que viola (do latim *violens*) a integridade de um indivíduo, que não lhe permite a reação e que, portanto, transforma-o em um mero objeto, numa coisa qualquer a que se pode fazer o que quiser”²⁶⁵. É justamente nessa acepção que a noção de “crime” pode ser associada à ideia de “violência”: trata-se da ideia de um grave constrangimento físico ou psicológico. Na delimitação proposta por Victoria-Amália de Sulocki, podemos categorizar tal conduta, de violação da integridade física ou psicológica de outrem, como um “ato violento”.

Para além da dogmática jurídica e em linhas muito gerais, o crime é uma decisão política sobre uma determinada conduta que passa a ser considerada – enquanto perdurarem os efeitos daquela decisão, positivada pelo direito – contrária ao interesse de uma coletividade historicamente dada²⁶⁶. Como é evidente, à luz dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, nem toda conduta tipificada como crime necessariamente se traduz numa violação à integridade física ou moral de um indivíduo.

Assim, utilizar o termo “violência criminal” ou “criminalidade violenta” não denota nenhuma de redundância²⁶⁷, expressando, na realidade, um tipo específico de crime, qual seja aquele relacionado com a um grave constrangimento físico ou psicológico contra uma pessoa²⁶⁸. Segundo Michel Misse, é de se notar que delitos de tal espécie, como o homicídio e o estupro, gozam de um grau mais elevado de reação moral e social do que outros tipos de crimes²⁶⁹. Virtualmente, todos os atos de violência estão criminalizados sob a égide do Estado contemporâneo. Isto deriva da aludida imposição estatal quanto ao monopólio do uso da força: a nenhum particular é dado, sem autorização do Estado, valer-se de tal expediente na resolução de suas questões privadas.

Subsistem, todavia, as práticas violentas associadas à desigualdade e à privação de determinados bens, conforme a definição da OMS apresentada mais acima. Trata-se aqui do que Victoria-Amália de Sulocki denomina de “violência social” ou “estados de violência”,

²⁶⁵MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. X.

²⁶⁶MISSE, ob.cit., p. 65.

²⁶⁷É interessante notar que, embora nem todos os crimes sejam de natureza violenta, o inverso – ao menos em tese – não é verdadeiro: o paradigma estatal de monopólio do uso da força num determinado território conduziu à criminalização de todos os atos violentos, ao menos no que concerne ao estrito campo da violação da integridade física dos indivíduos. Ver, MISSE, ob.cit., p. X.

²⁶⁸“Crimes violentos, *i.e.*, aqueles cujos agentes, dispondo ou não de outros meios de poder, utilizam-se da coação física imediata (ou da sua ameaça), ou que executam o aniquilamento físico do outro em seu desenvolvimento”. Ver MISSE, ob.cit., p. 23.

²⁶⁹MISSE, ob.cit., p. 23. Na legislação brasileira, a quase totalidade dos crimes tipificados como “hediondos” (v. Lei n. 8.072/90) são graves crimes de natureza violenta.

isto é, a existência de uma situação de exclusão sociocultural de determinados grupos sociais, “que existe de forma contínua, invisível, estrutural, e é decorrente da própria formação político-cultural e do modelo social fixado”²⁷⁰. A teoria bourdesiana faz referência ainda à noção de “violência simbólica” – que pode ser traduzida, em linhas gerais, na fabricação contínua de crenças, escolhas e estruturas mentais que induzem o indivíduo a se posicionar na comunidade política segundo os critérios e padrões do *status quo*²⁷¹. Por ora, é necessário deixá-la de lado. Uma discussão parcial a esse respeito, relativa ao papel do Estado na construção da visão social de mundo dos indivíduos associada à experiência brasileira com o autoritarismo, será travada no quarto capítulo desta monografia.

Na perspectiva dos “estados de violência”, o foco sai do campo estritamente interpessoal. Pensamos que é nesse sentido que Roberto DaMatta afirma categoricamente não ter “nenhuma dúvida de que a violência se associa em última instância ao poder e à forma de poder vigente numa sociedade”²⁷². “Poder” aqui é uma categoria que não está restrita ao espectro da dominação política, abrangendo as diferentes formas de dominação que transpassam o tecido social de uma comunidade política historicamente dada²⁷³.

Ainda que haja uma flagrante impropriedade na redução do fenômeno da violência à criminalidade, já indicamos que este campo ocupa um inegável protagonismo quando circunscrevemos o debate ao contexto histórico-social da Nova República brasileira, tanto no que diz respeito ao aumento da chamada violência criminal sob a égide da institucionalidade democrática, quanto no que diz à permanência de práticas violentas (e, portanto, ilegais) patrocinadas pelo próprio Estado, à guisa de gestão da segurança pública. Por tal razão, evidentemente, este será o campo privilegiado de nossas reflexões.

Em que medida, todavia, a expansão da criminalidade violenta e o problema da violência de Estado encontram-se associados a uma dimensão conjuntural ligada à noção de “violência social”? Haveria no Brasil uma dinâmica institucional e uma sociabilidade que

²⁷⁰SULOCKI, Victoria-Amalia de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.179

²⁷¹BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático”. In: **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996, p. 97-98.

²⁷²DAMATTA, Roberto. As raízes da violência no Brasil. In: **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 18.

²⁷³ “Não seria justo dizer que temos 'dominantes' e 'dominados' em todas as áreas de nossa sociedade? Na família e na universidade, nos partidos políticos e na fábrica, no sindicato e na igreja, entre empresários, financistas e fazendeiros? E até mesmo no interior no próprio grupo que detém o poder político e o monopólio da força? Ou seja: onde quer que exista uma organização, essa dicotomia tende a surgir como modo de compensação social, e uma gradação é imediatamente estabelecida entre quem está por baixo e quem está por cima”. DAMATTA, ob.cit., p. 20.

favorecem a permanência e o fomento de práticas violentas? Quais os influxos de um eventual paradigma como este em relação ao projeto democrático brasileiro? Trata-se de um debate a que não podemos nos furtar. Antes, no entanto, é preciso traçar um panorama geral – como fizemos quanto aos indicadores socioeconômicos – da aludida expansão da violência criminal no Brasil contemporâneo.

2.4. A expansão da criminalidade violenta sob a égide da Nova República: o “paradoxo brasileiro”

O maior período de estabilidade político-institucional da história republicana brasileira convive com uma mazela social grave: as altas taxas de criminalidade violenta que atingem, em maior ou menor medida, todas as regiões do País. Colocado o problema, a primeira inferência possível é especular que, se os índices de violência criminal são altos, é porque a atual estrutura do aparelho de segurança pública tem se mostrado incapaz de reduzir tais eventos de forma eficiente²⁷⁴. A questão se torna mais candente quando se percebe que as altas taxas de criminalidade violenta hoje verificadas foram fruto de um processo de dramático crescimento que coincide, temporalmente²⁷⁵, com o período de transição e instauração da Nova República no Brasil.

Esta ambivalência entre a institucionalização de uma inédita democracia política no Brasil – acompanhada por um incremento importante dos níveis socioeconômicos, como demonstramos nos tópicos anteriores – e a expansão da violência criminal foi acertadamente qualificada, por Angelina Peralva, como o “paradoxo brasileiro”²⁷⁶. A socióloga Alba Zaluar reforça tal leitura, afirmando que constitui um grande desafio – para cidadãos, acadêmicos, militantes de direitos humanos e outros – explicar por que, justamente durante a institucionalização da democracia política, “ocorreu um grande aumento da criminalidade e

²⁷⁴CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. *In Desafios da gestão pública de segurança*. São Paulo: FGV, 2009, p. 185.

²⁷⁵Conforme aduz Angelina Peralva, o projeto democrático brasileiro efetuou-se “*pari passu* com uma intensificação sem precedentes da criminalidade”. Ver PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 73.

²⁷⁶Juan E. Méndez sugere, com acerto, que a concorrência entre democratização e incremento da violência criminal é um fenômeno verificável em algumas outras novas democracias latino-americanas surgidas na década de 1980. O caso brasileiro, todavia, tem peculiaridades. Ver MÉNDEZ, Juan. E. **Problemas de violência ilegal: introdução**. *In: Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina* (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 33.

da violência, seja a institucional, seja a doméstica, seja a difusa violência urbana”²⁷⁷.

É preciso deixar claro, entretanto, que não nos propomos a articular uma conexão causal entre a emergência do projeto democrático brasileiro e a expansão da violência criminal²⁷⁸. Trata-se, na realidade, de incômodo e intrigante paralelismo²⁷⁹. A questão, como assevera, Juan E. Méndez, “é entender o fenômeno da violência ilegal em todas as suas dimensões e com suas consequências dramáticas para a qualidade ou mesmo para a existência da democracia”²⁸⁰.

Outrossim, deve-se reconhecer uma limitação inerente a qualquer reflexão acerca da criminalidade violenta no Brasil contemporâneo: a problemática da confiabilidade dos dados. Há, em primeiro lugar, a questão clássica da diferença entre criminalidade real e criminalidade percebida – a chamada “cifra negra” (*dark number*)²⁸¹ – que, se é inerente a qualquer esforço para medir os eventos criminais de uma determinada localidade, torna-se dramática em um país de proporções continentais como o Brasil, onde a coleta de dados sobre a criminalidade é não só muito recente, mas também precária. Até pouco tempo atrás, conforme constatou Michel Misse em escrito de 2006, o Brasil não dispunha de uma coleção estatística de ocorrências criminais capaz de abranger todo o País, estado por estado e município por município²⁸². Outrossim, até onde nossa pesquisa foi capaz de alcançar, tal catalogação ainda não existe nos dias de hoje, com exceção dos números de homicídios, como veremos a seguir.

Em segundo lugar – e não menos importante –, nem sequer podemos afirmar, com precisão, o marco inicial da expansão da criminalidade violenta que se verificou a partir da década de 1980 no Brasil. Segundo Gláucio Ary Dillon Soares, diferentemente dos países europeus, cujas séries históricas disponíveis são antiquíssimas²⁸³, a coleta de dados minimamente confiáveis acerca da violência criminal no Brasil começa a partir de 1979 (em

²⁷⁷ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional?. In Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana (org. Nilson Vieira Oliveira). São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 77/78.

²⁷⁸SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 13.

²⁷⁹SAPORI, ob.cit., p. 15.

²⁸⁰MÉNDEZ, Juan. E. **Problemas de violência ilegal: introdução**. In **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p.38.

²⁸¹MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 65.

²⁸²MISSE, ob.cit., p. 91. Segundo Gláucio Ary Dillon Soares, “o tratamento de estatística nos setores direta ou indiretamente relacionados com a violência é primário e ineficiente no Brasil. As melhorias são recentes” SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 131.

²⁸³CHESNAIS, Jean-Claude. **Histoire de la Violence**. Paris: Robert Lafont, 1981, p. 359.

alguns casos, em 1977). Podemos constatar apenas que, durante a transição e a instauração da Nova República, as taxas de violência criminal seguiram um padrão constante de crescimento²⁸⁴.

De todas as espécies delitivas incluídas sob o gênero “criminalidade violenta” nenhuma é mais representativa que o homicídio. Primeiro porque se trata da forma extrema de ato violento, ceifando a vida de um ou mais seres humanos²⁸⁵; o que, por tal razão, torna tais eventos de mais fácil percepção e registro²⁸⁶. Ademais, as primeiras séries de dados sobre a violência criminal no Brasil, datadas (como vimos) de 1979, abrangem apenas o número de homicídios. Trata-se, portanto, da única modalidade de violência criminal a respeito da qual podemos traçar uma série histórica minimamente confiável, de abrangência nacional e capaz de cobrir parte significativa do período de transição e instauração da Nova República²⁸⁷.

Outrossim, é importante destacar que os dados consolidados sobre homicídios no Brasil, no que concerne à série histórica 1979-2008, não constituem coletas especificamente direcionadas para a estatística criminal, mas são coletas empreendidas pelo Sistema de Informação de Mortalidade (SIM)²⁸⁸, do Ministério da Saúde, o que aumenta as possibilidades

²⁸⁴SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 24.

²⁸⁵“O impacto mais extremo da violência é, de fato, a morte do homem. O menor denominador comum para a medida total da violência no tempo e no espaço é, então, a morte violenta. Ela se define pela oposição à morte natural, de alguma forma inscrita no curso normal das coisas.” (Tradução livre do texto: “L’incidence la plus extrême de la violence est bien, en effet, la mort d’homme. Le plus petit dénominateur commun à la mesure globale de la violence à travers le temps et l’espace est donc la mort violente. Elle se définit par opposition à la mort naturelle, em quelque sorte inscrite dans le cours normal des choses”). Ver CHESNAIS, Jean-Claude. **Histoire de la Violence**. Paris: Robert Lafont, 1981, p. 359.

²⁸⁶“Pela legislação vigente no Brasil (Lei nº 6.015, de 31/12/73, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.216, de 30/6/75), nenhum sepultamento pode ser feito sem a certidão de registro de óbito correspondente. Esse registro deve ser feito à vista de atestado médico ou, na falta de médico na localidade, por duas pessoas qualificadas que tenham presenciado ou constatado a morte” (WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 13). Isto aumenta as possibilidades de registro dos eventos de assassinato quanto comparados a outros delitos de natureza violenta, sobretudo diante da imposição legal de realização da necropsia nas mortes suspeitas ou decorrentes de causas externas. Ver SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, Claudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 122.

²⁸⁷CERQUEIRA, Daniel *et alii*. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: **Homicídios no Brasil** (org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 145.

²⁸⁸ Neste particular, fazemos nossas as palavras de Gilson Ary Dillon Soares, segundo o qual “o pesquisador empírico, usuário de estatísticas, que trabalha com a violência mortal e deseja trabalhar o problema *no nível nacional* tem duas alternativas, além de trabalhar os dados do SIM e saber que suas estimativas terão vieses: coletar dados primários ou não realizar pesquisa alguma. Nesse sentido, usei o SIM, não porque seja a melhor entre várias fontes nacionais disponíveis, nem porque seja adequado, mas porque é o único *database nacional*”. Ver SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 136. Em sentido semelhante, relatando as limitações do SIM como base de dados para a pesquisa sobre homicídios no Brasil, ver SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, Claudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**.

de sub-registro dos casos de assassinatos²⁸⁹.

Conforme discutiremos no capítulo seguinte, o processo de transição democrática brasileiro compreende o período do início da abertura política ou distensão (1974) até a posse do primeiro presidente da República eleito pelo voto direto após a instauração democrática (1990). Os dados disponíveis, segundo vimos, remontam a 1979, deixando de cobrir o período entre 1974-1978. De qualquer maneira, o ano de 1979 marca o início de um processo de “intensificação” da abertura política, mormente com a promulgação da Lei de Anistia.

2.4.1. Um milhão de assassinatos no Brasil: o triste quadro da violência homicida no período de transição e instauração da Nova República

O levantamento realizado na literatura especializada confirmou os dados apresentados por Daniel Cerqueira, segundo o qual, em um período de trinta anos (1979-2008), foram registrados cerca de um milhão de assassinatos no Brasil²⁹⁰. Entre 1979 e 2008, o número absoluto de homicídios/ano quadruplicou: de 11.194 para 50.113 casos. Trata-se de um crescimento superior a 347%, com uma média de 33.330 homicídios a cada ano. Como assevera Gláucio Ary Dillon Soares, o crescimento desse tipo de delito obedeceu a um padrão quase linear na série histórica²⁹¹: a cada ano, em média, 1.297 novos homicídios ocorreram em relação ao ano anterior. Segundo Daniel Cerqueira, “de 1980 a 2005, o número de homicídios no Brasil aumentou com uma regularidade estatística espantosa, à taxa média anual de 4,8%, o que demonstra tratar-se de tragédia anunciada”²⁹².

Poder-se-ia objetar que o aumento significativo do número de homicídios teria acompanhado o vertiginoso crescimento populacional verificado no Brasil durante o período de 1979 a 2008. De lá para cá, a população nacional aumentou de cerca de 119 milhões para

Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 122-126.

²⁸⁹Dentro do SIM/MS podem ser constatadas outras limitações relativas ao sub-registro. O próprio Ministério da Saúde reconhece que, diante das dificuldades de cobertura sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, é provável que o SIM apenas contemple cerca de 80% das mortes ocorridas anualmente no País. Outrossim, o problema da qualidade dos dados – ou seja, da aferição efetiva das causas das mortes – abrange não só as causas violentas, mas também as causas naturais. Ver WASELFSZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 15.

²⁹⁰CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. *In Desafios da gestão pública de segurança* (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 185. O número preciso da série é de 999.928 homicídios no Brasil entre 1979 e 2008.

²⁹¹SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 28.

²⁹²CERQUEIRA, *ob.cit.*, p. 186.

aproximadamente 189 milhões de pessoas²⁹³. Ocorre, todavia, que enquanto o número absoluto de homicídios cresceu cerca de 347%, a população do País aumentou, no período, apenas 58,82%. Ademais, valemo-nos do referencial metodológico mais utilizado, no mundo inteiro, para aferir o índice de homicídios – e, pode-se afirmar, o próprio “índice de violência criminal”²⁹⁴ – de uma determinada localidade: trata-se da taxa de assassinatos por 100 mil habitantes. No caso brasileiro, a aludida taxa quase triplicou no período da série (1979-2008): de 9,35 para 26,4 assassinatos a cada 100 mil habitantes no Brasil. A taxa média de toda a série é de 20,99 homicídios por 100 mil habitantes²⁹⁵.

Como já afirmado, apesar de algumas eventuais oscilações, o padrão da série é de crescimento linear de 1979 a 2008. O pico máximo do período ocorreu no ano de 2003, quando foram registrados 51.043 assassinatos no Brasil, com uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes em 28,9 (também a mais alta da série). No ano seguinte (2004), pela primeira vez desde 1992, pôde-se verificar uma redução da taxa de homicídios por 100 mil habitantes e também do número de casos absolutos: 48.374 assassinatos e um índice de 27,0. Uma queda, nos números absolutos, de 5,2% em relação a 2003.

Em 2005, os números continuaram caindo: 47.578 assassinatos e índice de 25,8 homicídios por 100 mil habitantes. Desde o início da série (1979), somente no período 1990-1992 foi registrada queda do número de assassinatos e do índice por 100 mil habitantes em dois anos consecutivos. A literatura costuma associar tal redução com a entrada em vigor, no mês de dezembro de 2003, do Estatuto do Desarmamento, que tornou mais severas as penas para porte e posse de arma de fogo, e à Campanha do Desarmamento que, na mesma época, incentivou a entrega voluntária de armas de fogo com a respectiva contraprestação financeira²⁹⁶, totalizando um número estimado de 450.000 armas recolhidas entre 2004 e 2005²⁹⁷. De fato, o número de mortes causadas por arma de fogo caiu sensivelmente de 36.115, no ano de 2003, para 33.419 casos, em 2005²⁹⁸.

²⁹³IBGE. Projeção da População do Brasil: 1980-2050. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistic/a/populacao/projecao_da_populacao/default.shtm>. Acesso 5 fev. 2011.

²⁹⁴ Como propõe Jean-Claude Chesnais, em passagem integralmente colacionada acima, a morte violenta é o “menor denominador comum” para aferir a medida global de violência em uma determinada localidade através do tempo e do espaço. Ver CHESNAIS, Jean-Claude. **Histoire de la Violence**. Paris: Robert Lafont, 1981, p. 359.

²⁹⁵IPEA. IPEADData. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev 2011; FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 38.

²⁹⁶WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 68; BRASIL. **Relatório de homicídios no Brasil**. Brasília: MS/SVS, 2010.

²⁹⁷WHO. **Violence prevention: the evidence**. Geneva: WHO, 2010, p. 65.

²⁹⁸FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 35.

O fato, todavia, é que a tendência de redução dos casos de homicídio no Brasil não se sustentou nos anos seguintes, passando a oscilar fortemente. Em 2006, o número de casos subiu de 47.578 para 49.145, atingindo um patamar superior ao ano de 2004. O índice de assassinatos por 100 mil habitantes variou positivamente de 25,8 para 26,3. No ano seguinte (2007), nova queda: 47.707 homicídios e índice de 25,2 assassinatos por 100 mil habitantes.

No ano final da série (2008), o número de casos absolutos disparou para 50.113 assassinatos e o índice de casos por 100 mil habitantes de 25,2 para 26,4, um aumento de 2.406 casos em relação ao ano anterior. Em termos absolutos, trata-se da segunda marca da série histórica, inferior apenas aos números de 2003, quando foram registrados 51.043 casos de homicídio: uma média de 137 homicídios por dia ou, como prefere Julio Jacobo Waiselfisz, um “numero maior que um massacre do Carandiru a cada dia do ano”²⁹⁹. Ademais, a comemorada redução do número de assassinatos por uso de arma de fogo entre 2004 e 2005 também não se sustentou no tempo. Os dados preliminares de 2008³⁰⁰ apontam 34.678 casos de tal modalidade de homicídio contra os 33.419 assassinatos de 2005.

A Tabela 1, a seguir, apresenta os valores anuais da série histórica (1979-2008) de dados disponíveis sobre os homicídios no Brasil³⁰¹. Doravante, o Gráfico 06 confirma a referida linearidade da expansão do número de assassinatos no mesmo período, evidenciando as oscilações ocorridas a partir do ano de 2003. Vejamos:

TABELA 1 – Número absoluto de homicídios e taxa de homicídios por 100 mil hab. (1979/2008)

ANO	Nº ABSOLUTO DE HOMICÍDIOS	TAXA POR 100 MIL HAB.	ANO	N. ABSOLUTO DE HOMICÍDIOS	TAXA POR 100 MIL HAB.
1979	11194	9,35	1994	32553	21,18
1980	13877	11,73	1995	37041	23,77
1981	15319	12,5	1996	38857	24,74
1982	15490	12,51	1997	40507	25,35
1983	17332	13,71	1998	41950	25,89
1984	19617	15,25	1999	42914	26,17
1985	19665	14,94	2000	45360	26,7
1986	20386	15,19	2001	47943	27,8
1987	22959	16,79	2002	49695	28,5
1988	23226	16,68	2003	51043	28,9
1989	28719	20,27	2004	48374	27
1990	31936	22,16	2005	47578	25,8
1991	30510	20,78	2006	49145	26,3
1992	28358	19,07	2007	47707	25,2
1993	30560	20,16	2008	50113	26,4

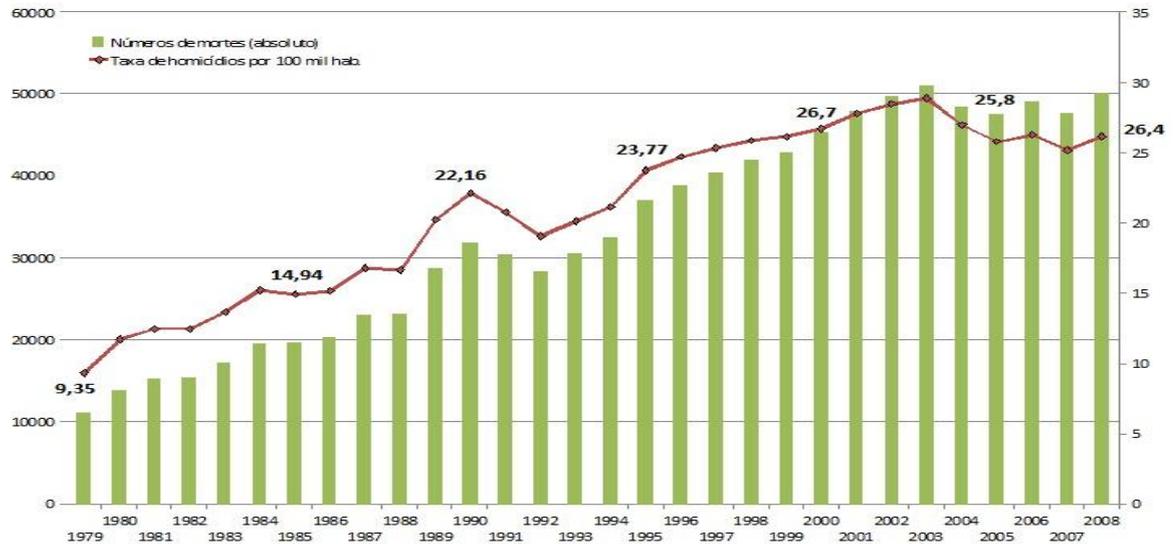
²⁹⁹WASELFISZ, ob.cit., p. 20.

³⁰⁰WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 24.

³⁰¹IPEA. **IPEADData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011; FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 34.

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Sistema de Informação de Mortalidade – MS.

GRÁFICO 6 – Número de homicídios (absoluto) e taxa por 100 mil hab. no Brasil (Série de 1979-2008)



Fontes: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil.

Outrossim, Júlio Jacobo Waiselfisz, utilizando uma série mais curta (1997-2007), demonstra que há acerto na corriqueira afirmação de que os números de assassinatos no Brasil equiparam-se a índices de países em guerra. No período em questão, de apenas 11 anos, registraram-se 512.216 homicídios, com uma média de 46.565 mortes a cada ano. A título de exemplo, observe-se que, em 24 anos de guerra civil na Guatemala (1970-1994), registraram-se cerca de cem mil mortes a menos que em 11 anos de assassinatos no Brasil: cerca de 400.000 pessoas no total, com uma média de 16.667 de assassinatos/ano³⁰².

Ademais, os números brasileiros (1997-2007) são equivalentes ao saldo total de vítimas dos 27 anos de sangrenta guerra civil em Angola (1975-2002), onde foram registradas aproximadamente 550.000 mortes e 20.370 casos por ano, menos da metade da média brasileira no período. Outrossim, se somarmos o número de mortes ocorridas na guerra entre Egito e Israel (1967-1970), na guerra da Chechênia (1994-1996), na guerra de independência do Timor Leste (1974-2000), na guerra das Malvinas (1982), na primeira Guerra do Golfo (1990-1991), na guerra civil nicaraguense (1972-1979), na guerra civil da Irlanda do Norte (1968-1994), na guerra civil de El Salvador(1980-1992) e na guerra de independência de

³⁰²WAISELFSZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 145.

Angola (1961-1974), alcançaremos o total de 195.000 mortos, menos da metade do total de homicídios contabilizados no Brasil entre 1997 e 2007³⁰³.

Não é estranho constatar, portanto, que a taxa de assassinatos por 100 mil habitantes no País seja, historicamente, uma das mais altas do mundo. Os últimos dados globais disponíveis, que variam entre 2004 e 2008, colocam o Brasil como o sexto país com maior média de assassinatos no planeta, entre 91 países pesquisados³⁰⁴. O índice brasileiro atual (26,4, em 2008) é quase quatro vezes a média global de assassinatos por 100 mil habitantes, que – em 2005 – foi de 7,6 mortes³⁰⁵. Confrontando o indicador do Brasil, sétima economia global no primeiro trimestre de 2011, com os dos outros nove países que compõem o rol de maiores produtores mundiais de riqueza, evidencia-se o abismo existente em relação ao controle da violência criminal nos países centrais. Assim, a média da taxa de homicídio das outras nove maiores economias do planeta é de apenas 1,42 morte por 100 mil habitantes, quase vinte vezes menor que o índice brasileiro (26,4) em 2008³⁰⁶.

O Brasil é um país de proporções continentais. Curiosamente, foi sob a égide da Nova República que o padrão endêmico de violência criminal – em 1980, restrito a alguns pontos do País – passou a ser reproduzido, em maior ou menor medida, em todos os estados da Federação. Os modos de evolução da criminalidade violenta, todavia, podem ser bastante diferenciados a depender da região ou da UF analisada³⁰⁷.

É preciso observar, por exemplo, que enquanto a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, entre 1980 e 2008, quase triplicou, no Brasil, o seu aumento foi muito mais sensível em alguns estados da Federação. Por exemplo, em Alagoas o crescimento foi de quase cinco vezes (1980: 14,27 / 2008: 60,0); no Amapá, aumentou em sete vezes (1980: 3,99 / 2008: 27,9); o índice decuplicou no Mato Grosso (1980: 3,07 / 2008: 31,0) e também na

³⁰³WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 145.

³⁰⁴Curiosamente, dos cinco países à frente do Brasil, quatro são nações latino-americanas: El Salvador (57,3 homicídios por 100 mil habitantes), Colômbia (42,8), Venezuela (36,4) e Guatemala (34,5). Segundo Waiselfisz, se, em anos anteriores, o Brasil já obteve uma posição internacional menos confortável no *ranking* da violência criminal, “encabeçando ou ocupando algum dos primeiros lugares no contexto internacional, sua queda para o quinto ou o sexto lugar foi devida mais a uma eclosão de violência nos países da América Central do que à melhoria dos próprios índices”. Ver WAISELFISZ, ob.cit., p. 145.

³⁰⁵GDS. **Global burden of armed violence**. Geneva: Geneva Declaration Secretariat, 2008, p. 5.

³⁰⁶Os países utilizados para a aludida média foram EUA (6,0), China (1,9), Japão (0,4), Alemanha (0,5), França (0,6), Itália (0,9), Reino Unido (0,2), Canadá (1,6) e Espanha (0,9). Ver WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 68 e UNODC. **Intentional Homicide Statistics (IHS)**. Disponível em <<http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/>> Acesso em 02 fev 2011.

³⁰⁷WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 55.

Bahia (1980: 3,24 / 2008: 32,3)³⁰⁸. Isto impõe que dediquemos algumas linhas à discussão sobre a evolução dos dados regionais sobre homicídios.

2.4.2. Algumas linhas sobre as tendências de distribuição geográfica da criminalidade violenta no Brasil: dados regionais e “interiorização”

Se a análise dos dados nacionais (v. Gráfico 6) revela uma forte oscilação dos índices nacionais de homicídio nos últimos anos, os dados regionais sugerem uma abordagem ainda menos animadora. Analisando a evolução dos dados de 1995 a 2008 nas unidades federativas (UFs), vemos que houve um crescimento difuso do índice de violência criminal, baseado na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, demonstrando que o processo de propagação espacial dos homicídios é, de fato, o mais evidente indício de como o problema de violência criminal tomou contornos endêmicos no Brasil contemporâneo.³⁰⁹

A Tabela 2 oferece um panorama geral da série histórica estabelecida entre 1980 e 2008, indicando a taxa de assassinatos por 100 mil habitantes de todas as UFs. Destaque especial para os anos de 1995 e 2008, sobre os quais estabeleceremos um comparativo com a finalidade de observar as tendências de distribuição geográfica da criminalidade violenta nos últimos anos. Vejamos:

TABELA 2 – Série histórica (1980-2008) da taxa de homicídios por 100 mil hab. nas UFs brasileiras
(Destaque para as UFs que, em 1995 e 2008, atingiram taxa superior à média nacional)

UF	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2005	2006	2007	2008	Posição ³¹⁰ 1995	Posição 2008	Variação (95-2008)	Região
AC	8,3	14,4	15,75	22,62	21,2	19,37	18,7	22,6	18,9	19,6	12°	22°	-13,35%	N
AL	14,27	23,29	29,25	27,22	21,8	25,65	40,2	53	59,6	60,3	9°	1°	121,53%	NE
AM	9,65	10,54	18,02	18,27	21,3	19,88	18,5	21,1	23,2	24,8	13°	17	35,74%	N
AP	3,99	14,53	16,18	38,32	38,,7	32,49	33	33	26,9	34,4	4°	5°	-10,23%	N
BA	3,24	5,1	7,34	12,05	9,7	9,36	20,4	23,5	25,7	32,9	21°	8°	173,03%	NE
CE	8,34	9,41	8,85	12,59	13,4	16,54	20,9	21,8	23,2	24	20°	18°	90,63%	NE
DF	12,24	18,98	31,1	39,53	37,8	37,54	31,9	32,3	33,5	34,1	3°	6°	-13,74%	CO
ES	15,07	19,95	35,3	41,56	58,4	46,78	46,9	51,2	53,6	56,4	2°	2°	35,71%	SE
GO	14,51	13,23	16,84	16,97	13,4	20,15	24,9	24,6	24,4	30	14°	12°	76,78%	CO
MA	2,73	3,69	9,07	7,28	5	6,09	14,8	15	17,4	19,7	25°	21°	170,60%	NE
MG	8,66	7,02	7,45	7,19	8,6	11,47	21,9	21,3	20,8	19,5	26°	23°	171,21%	SE
MS	16,5	16,13	20,29	32,73	33,5	30,99	27,7	29,5	30	29,5	8°	12°	-9,87%	CO
MT	3,07	17,51	20,98	25,89	36,3	39,77	32,4	31,5	30,7	31,8	10°	11°	22,83%	CO
PA	8,9	12,32	15,46	12,76	13,3	13,02	27,6	29,2	30,4	39,2	19°	4°	207,21%	N
PB	10,79	12,85	13,71	13,35	13,5	15,07	20,9	22,6	23,6	27,3	18°	15°	104,49%	NE

³⁰⁸IPEA. IPEADData. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011; WAISELFISZ, ob.cit., p. 19/21 ; FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 38.

³⁰⁹CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. *In* **Desafios da gestão pública de segurança**. São Paulo: FGV, 2009, p. 186.

³¹⁰Em ordem decrescente, da maior para a menor taxa de homicídios por 100 mil hab.

PE	18,23	30,39	39,06	36,25	58,9	53,82	51,2	52,7	53,1	50,7	5°	3°	39,89%	NE
PI	2,43	3,38	4,45	4,44	5,2	8,23	12,8	14,4	13,2	12,4	27°	27°	179,28%	NE
PR	10,72	11,5	14,07	15,93	17,6	18,47	29	29,8	29,6	32,6	15°	9°	104,65	S
RJ	26,09	21,29	56,05	61,54	55,3	50,98	46,1	45,8	40,1	34	1°	7°	-44,75%	SE
RN	8,9	6,05	8,58	9,64	8,5	9,04	13,6	14,8	19,3	23,2	22°	19°	140,66%	NE
RO	24,24	40,77	51,33	24,41	38,3	33,77	36	37,7	27,4	32,1	11°	7°	31,50%	N
RR	8,13	8,45	61,28	33,56	50,6	39,46	18,6	17,9	19,6	21,8	7°	20°	-35,04%	N
RS	13,9	8,02	18,64	14,93	15,3	16,31	24	27,3	27,9	25,4	17°	16°	70,13%	S
SC	6,7	6,48	8,42	8,35	7,9	7,9	10,5	11	10,4	13	23°	26°	55,69%	S
SE	7,19	5,15	10,09	15,57	10,4	23,31	25	29,8	25,9	28,7	16°	14°	84,33%	NE
SP	13,78	25,04	30,69	34,32	39,7	42,21	21,6	19,9	15	14,9	6°	25°	-56,59%	SE
TO	***	****	5,88	7,45	12,3	15,38	15,5	17,7	16,5	18,1	24°	24°	142,95%	N
BRASIL	11,73	14,94	22,16	23,77	25,89	26,7	25,8	26,3	25,2	26,4	*****	*****	10,22%	*****

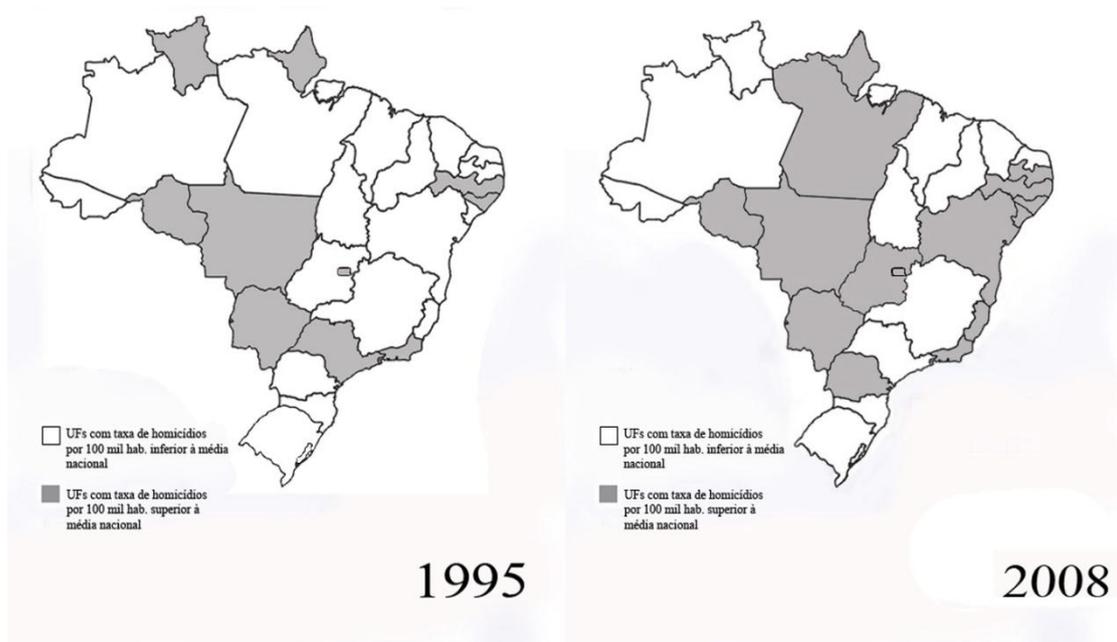
Fontes: Mapa da Violência no Brasil 2011 e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Se a taxa média de homicídios brasileira já figura entre as mais altas do mundo, consideramos razoável pôr em destaque as unidades federadas (UFs) cujo índice se coloca para além desse patamar, a fim de discutir o já referido processo de propagação espacial da violência criminal no Brasil. Em 1995, onze UFs encontravam-se acima da média nacional (23,77). Duas estavam localizadas no Nordeste do País (AL e PE), três no Sudeste (RJ, SP e ES), três no Centro-Oeste (MT, MS e DF), três no Norte (Amapá, Roraima e Rondônia) e nenhuma na região Sul. Os cinco estados mais violentos do Brasil eram, à época, Rio de Janeiro (61,54 homicídios por 100 mil hab.), Espírito Santo (41,56), Distrito Federal (39,53), Amapá (38,32) e Pernambuco (36,25).

Treze anos depois, a situação se alterou sensivelmente. De onze UFs acima da taxa nacional de homicídios por 100 mil habitantes (26,4 em 2008), o número subiu para quinze, ou seja, 55,5% de todas as unidades federativas do País. Destas, cinco se encontravam na região Nordeste do País (AL, PE, BA, SE e PB). Outrossim, as quatro UFs localizadas na região Centro-Oeste possuem índice superior à média nacional de homicídios (DF, GO, MT e MS). No Sudeste, São Paulo deixa a lista, mantendo o Rio de Janeiro e o Espírito Santo. Na região Norte, o Pará junta-se a Amapá, Roraima e Rondônia, apresentando a maior expansão da violência criminal de todas as UFs: 207,21% de aumento entre 1995 e 2008. No Sul, o Rio Grande do Sul deixa a lista e, em seu lugar, aparece o Paraná. Atualmente, Alagoas é o estado mais violento da Federação, com 60,3 homicídios para cada 100 mil habitantes, de acordo com os dados de 2008. Ocupam a segunda e terceira posições, respectivamente, o Espírito Santo (56,4 homicídios por 100 mil hab.) e Pernambuco (50,7 homicídios por 100 mil hab.).

O Mapa 1 ilustra a distribuição geográfica das UFs com taxa de homicídios por 100 mil habitantes superior ao índice nacional, com foco no comparativo 1995-2008. Vejamos:

MAPA 1 – Distribuição geográfica das UFs com índice de homicídios superior a média nacional (1995 e 1998)



Fontes: Mapa da Violência no Brasil 2010, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O comparativo estabelecido entre 1995 e 2008 esclarece algumas das tendências de distribuição espacial da violência criminal no País. Comparando os dois marcos temporais, observamos que das 27 unidades federativas no Brasil, apenas seis apresentaram algum nível de redução da taxa de homicídios por 100 mil habitantes no período. Veja-se o caso do Piauí, estado menos violento da Federação em 1995: 4,44 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2008, verificou-se um aumento de 179,28% no indicador, que alcançou o patamar de 12,4 homicídios por 100 mil habitantes. E, aliás, o Piauí permanece sendo a unidade federativa com menor índice de violência no País.

Para que se tenha uma ideia da gravidade da situação, se inseríssemos as UFs brasileiras no comparativo internacional de 100 países disponível nos estudos de Julio Jacobo Waiselfisz, o Piauí – que, em 2008, detinha o menor índice de homicídios por 100 mil habitantes (12,4) – teria o 13º indicador mais alto entre os países pesquisados, à frente de Estados tradicionalmente violentos como a África do Sul (11,7 homicídios por 100 mil habitantes)³¹¹, o Paraguai (10,9) e o México (7,8). Alagoas, unidade federativa mais violenta

³¹¹Os dados apresentados pela Human Rights Watch (HRW) para a África do Sul no ano financeiro 2008/2009 são bem superiores aos trazidos por Waiselfisz, que datam de 2007. Segundo a HRW, o país africano atingiu a

do País em 2008, com 60,3 homicídios por 100 mil habitantes, superaria El Salvador, que, com 57,3 assassinatos por 100 mil habitantes, é – virtualmente – o país mais violento do mundo³¹².

Nessa perspectiva, com exceção do Sudeste, todas as outras regiões brasileiras verificaram um crescimento significativo dos índices de criminalidade violenta. A Tabela 3 ilustra o comparativo entre as regiões a partir do índice utilizado:

TABELA 3 – Comparativo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre as regiões brasileiras (1995/2008)

Região	1995	2008	Variação (em %)
Norte (N)	16,46	32,1	95,02%
Nordeste (NE)	16,11	32,1	99,26%
Centro-Oeste (CO)	25,73	31,1	20,87%
Sudeste (SE)	33,33	21,6	-35,19%
Sul (S)	13,93	24	72,29%
BRASIL	23,77	26,4	10,22%

Fontes: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Mapa da Violência 2011.

É possível especular – e com algum nível de precisão – que há uma tendência de “migração” da criminalidade violenta dos grandes centros metropolitanos localizados na região Sudeste para as demais regiões brasileiras, especialmente o Norte e Nordeste do País. Isso é verdadeiro quando observamos que o grande motor da queda da taxa de homicídios por 100 mil habitantes no Sudeste está diretamente ligado à redução expressiva do mesmo índice nas duas maiores UFs da região e do País, Rio de Janeiro e São Paulo³¹³.

Em 1995, Rio de Janeiro e São Paulo eram, respectivamente, a primeira e a sexta UF mais violenta do País. Treze anos depois, apresentaram as maiores taxas de redução do índice de assassinatos por 100 mil habitantes: 44,75% no Rio e 56,59% em São Paulo. A taxa fluminense permanece alta, mesmo para os padrões brasileiros (34 homicídios para 100 mil habitantes), mas o estado é apenas o sétimo mais violento do País. Em São Paulo, a situação é ainda mais positiva: com 14,9 homicídios por 100 mil habitantes, o estado possui o terceiro melhor índice nacional, caindo – portanto – da sexta posição, em 1995, para a vigésima quinta, em 2008. O peso demográfico de Rio de Janeiro e de São Paulo, inclusive, é o que impede um patamar mais alto do índice nacional de homicídios por 100 mil habitantes³¹⁴.

Segundo Gabriel Hartung, a velocidade e a intensidade de queda do índice de

marca de 37,3 homicídios por 100 mil residentes no período 2008/2009. Ver HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p. 29.

³¹²WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p 68-69.

³¹³WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 18.

³¹⁴WAISELFISZ, ob.cit., 2010, p. 68.

homicídios por 100 mil habitantes no caso paulista podem ser explicadas por uma confluência de fatores, tais como: a) questões demográficas, quais sejam a redução do contingente de jovens no contexto da população total; b) o aumento do efetivo policial; c) o aumento das taxas de encarceramento; d) o melhor desempenho econômico; e) o aumento da eficiência policial; f) as políticas de desarmamento e a redução do estoque disponível de armas³¹⁵. Também não pode ser desprezada a capacidade de investimento do estado de São Paulo em relação às demais UFs. Em 2009, estima-se que, no Brasil, foram gastos pouco mais de 15 bilhões de reais em policiamento, 53% dos quais (quase oito bilhões) somente em São Paulo. Dos 432 milhões de reais gastos, em todo País, em serviços de informação e inteligência no combate à criminalidade, São Paulo registrou despesas superiores a 199 milhões de reais, ou seja, cerca de 46% de tudo que foi gasto no País inteiro³¹⁶.

De qualquer forma, São Paulo e Rio de Janeiro – como vimos – são experiências isoladas de redução da criminalidade violenta, mesmo na região Sudeste. Minas Gerais, em 1995 com uma taxa de 7,19 homicídios por 100 mil habitantes, registrou um aumento de 171,25% em 2008, alcançando o índice de 19,5 assassinatos por 100 mil habitantes. O Espírito Santo que, em 1995, já era a segunda UF mais violenta da Federação (53,6 homicídios por 100 mil hab.), manteve o funesto panorama, com um aumento de 35,71% em 2008, alcançando 56,7 assassinatos por 100 mil habitantes.

No Nordeste e no Norte, como já adiantamos, a situação é muito delicada. As duas regiões verificaram um aumento de quase 100% do índice de homicídios por 100 mil habitantes. A comparação entre as duas regiões, todavia, é um exemplo paradigmático da complexa dinâmica de expansão da criminalidade violenta ao longo de todo o País. É que, apesar de terem obtido – na série 1995-2008 – uma variação positiva quase idêntica (99,26% para o NE e 95,02% para o N), a distribuição espacial da violência criminal é absolutamente diversa nas duas regiões.

De início, é paradoxal verificar que três das seis UFs que registraram queda do indicador entre 1995 e 2008 encontram-se na região Norte: Amapá (-10,24%), Acre (-13,35%) e Roraima (-35,04%), embora umas delas, o Amapá, ainda figure entre as mais violentas da

³¹⁵HARTUNG, Gabriel Chequer. **Ensaio em demografia e criminalidade**. Tese de doutorado – EPGE/FGV. São Paulo: Rio de Janeiro, 2010, p. 45 e ss. Para o autor, o fator preponderante para a queda dos homicídios no estado de São Paulo situa-se no âmbito da redução do estoque de armas. Utilizando-se de vários métodos econométricos, o autor demonstra que a redução de aproximadamente 60% no estoque de armas entre 1999 e 2007 deve ter causado uma queda entre 9% e 12% no número de casos de homicídios. .

³¹⁶FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 48.

Federação: 34,4 homicídios para cada 100 mil habitantes, quinto pior índice nacional. Amazonas e Rondônia apresentam uma variação positiva pequena se comparada com a média das UFs em todo o País, girando na casa dos 35%. O caso de Tocantins é peculiar. Um dos estados mais jovens da Federação brasileira, o Tocantins registrou uma variação de 145,95% no índice de homicídios por 100 mil habitantes entre 1995 e 2008. Apesar disso, todavia, a UF detém o quarto melhor indicador nacional, com 18,1 assassinatos por 100 mil residentes. É uma situação semelhante à do Piauí, na região Nordeste: alto crescimento e baixo índice de assassinatos, ao menos diante da conjuntura nacional.

Pensamos que a questão fulcral para entender a expansão da criminalidade violenta na região Norte reside, basicamente, em um único estado: o Pará. Como já explicitado, o estado do Pará apresentou a maior variação positiva da série 1995-2008 em todo o País, com 207,21% de aumento da taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Se retrocedermos o marco inicial da análise para o ano de 1980, veremos que o aumento foi de incríveis 340,45%, quase três vezes a variação nacional do mesmo índice que, no período, aumentou 125,06%. É sabido que os conflitos no campo são um dos aspectos mais candentes para explicar um crescimento tão impressionante da criminalidade violenta no Pará.

Sobre a região Nordeste, impende destacar que – na série 1995-2008 – nenhum dos estados apresentou redução do indicador de homicídios por 100 mil residentes entre 1995 e 2008. A menor taxa de crescimento, no período, foi de 84,33%, em Sergipe. Todos os demais estados apresentaram variação positiva superior a 90% entre 1995 e 2008, com especial destaque para Piauí (179,28%), Bahia (173,03%) e Maranhão (170,60%). O alto crescimento da violência criminal registrado na região é tributário de um processo bastante difuso, que contemplou todas as UFs da região. É diferente da região Norte, onde tal processo ficou concentrado, basicamente, no Pará e no Tocantins. Outrossim, das nove UFs localizadas no Nordeste, seis possuem taxa de homicídios por 100 mil habitantes superior ao índice nacional (valores de 2008) e duas (AL e PE) figuraram entre as três UFs mais violentas da Federação.

A região Sul também verificou um incremento sensível no que concerne à criminalidade violenta: uma variação positiva de 72,29% na taxa de homicídios por 100 mil residentes entre 1995 e 2008. Os três estados verificaram um crescimento significativo do indicador em questão. Santa Catarina e Rio Grande do Sul com, respectivamente, 55,69% e 70,13%. O destaque negativo, todavia, fica com o Paraná, que registrou crescimento de 104,65% e uma taxa de homicídios de 32,9 por 100 mil habitantes em 2008, a nona maior do

País.

No Centro-Oeste, que já se destacava pelas altas taxas de violência criminal em 1995, ampliou-se o processo de expansão da violência criminal, contando as quatro UFs da região no rol daquelas que possuem taxa de homicídio por 100 mil residentes superior ao indicador nacional, em 2008. No mais, a região verificou uma variação positiva na série 1995-2008 da ordem dos 20,87%. Destaque negativo para o Distrito Federal que, com 34,1 homicídios para cada 100 mil residentes, possui o sexto pior índice da Federação.

Nessa perspectiva, cremos ser importante fazer uma rápida referência a mais um efeito do processo de propagação espacial da violência criminal em todo o território brasileiro. Trata-se do fenômeno da “interiorização”, ou seja, a constatação de que, embora a criminalidade violenta tenha se expandido em todo o País (como demonstram os dados acima das unidades federadas), as capitais das UFs – que por seu maior porte sempre concentraram a maior parte do número de homicídios no País³¹⁷ – passaram a exercer um peso menor nos indicadores nacionais, ao menos nos últimos dez anos. Há, portanto, uma tendência de que as cidades de menor porte passem a registrar índices maiores de violência criminal.

Nesse particular, Júlio Jacobo Waiselfisz, utilizando uma série mais curta (1998-2008) do que a aplicada por nós para analisar a expansão da violência criminal nas unidades federadas, demonstrou que, enquanto em 1998 as capitais registraram 41,3% do número absoluto de homicídios no País, em 2008 este percentual situou-se na casa dos 33,5%. Considerando a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, a redução do aludido indicador nas capitais durante o período foi de 17,1%, enquanto o indicador nacional apresentou uma variação positiva de 1,9%. Dos 100 municípios com maior índice de homicídio por 100 mil habitantes em 2008, apenas cinco eram capitais (Maceió, Recife, Vitória, João Pessoa e Curitiba).

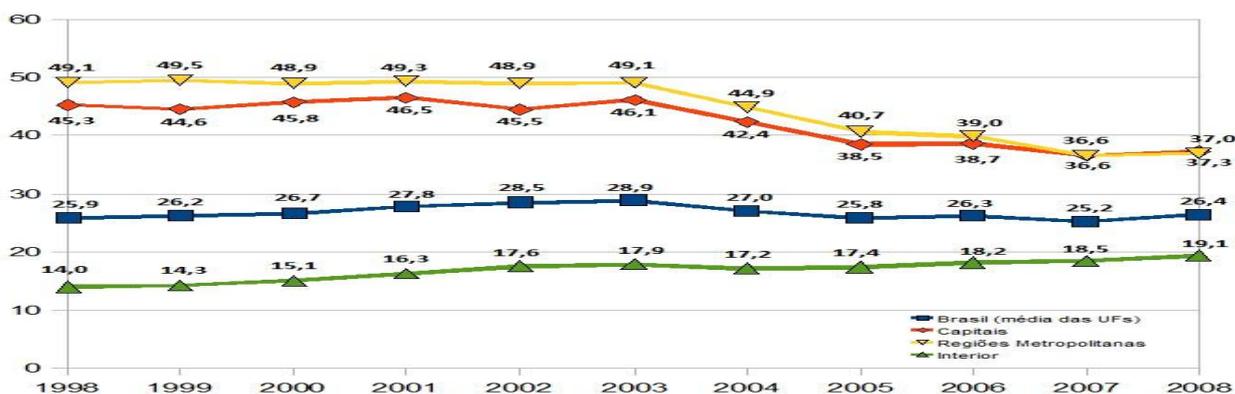
Outrossim, se formos considerar as dez principais regiões metropolitanas do País – Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Paulo (SP) e Vitória (ES) - veremos que, na série 1998-2008, a taxa média de homicídios por 100 mil residentes caiu cerca de 24,5%. No interior nos estados – entendidos aqui como o grupo de municípios que não são nem a capital, nem se localizam na região metropolitana da capital em uma determinada unidade federada (UF) –, a variação positiva na série 1998-2008 foi de 38,6%, passando de 14,0 para 19,1

³¹⁷WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 49.

homicídios por 100 mil habitantes³¹⁸.

O Gráfico 7 analisa a evolução da taxa média de homicídios por 100 mil residentes na série 1998-2008 nas capitais brasileiras, nas dez regiões metropolitanas citadas, nas unidades federadas (UFs) e nos municípios do interior do Brasil. Vejamos:

GRÁFICO 7 – Taxa de homicídios por 100 mil hab.: país, capitais, regiões metropolitanas e interior (1998-2008).



Fonte: Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil.

É importante frisar que, quando falamos em “interiorização” da violência criminal, não estamos negando o fato de que a esmagadora maioria dos casos de homicídio acontece, ainda hoje, em um número reduzido de cidades. Segundo Waiselfisz, 83,3% dos homicídios ocorridos no ano de 2008 ocorreram em apenas 10% dos municípios. Outrossim, 41% dos municípios brasileiros não registraram nenhum caso de homicídio no mesmo ano. Como aduz o mesmo autor, a questão da “interiorização” reside num único ponto: a constatação de que “é o interior que assume a responsabilidade pelo crescimento das taxas de homicídios, e já não mais as capitais ou as metrópoles”³¹⁹.

Podemos identificar dois fatores importantes a explicar essa tendência gradual da expansão da criminalidade rumo às cidades de pequeno e médio porte: a) o surgimento de polos de desenvolvimento no interior no País, que atraindo investimentos e migração em função do emprego e da renda geradas, também atraem a criminalidade, mormente diante da existência de um aparelho de segurança pública deficiente; b) os altos investimentos públicos na área de segurança pública no âmbito das Regiões Metropolitanas e das capitais, que propiciam a migração delitiva para áreas de menor risco³²⁰.

Existem muitas outras abordagens possíveis sobre as séries e dados aqui expostas.

³¹⁸ WAISELFSZ, J.J. *Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil*. São Paulo: Sangari, 2011, p. 51.

³¹⁹ WAISELFSZ, J.J. *Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil*. São Paulo: Sangari, 2011, p. 51.

³²⁰ WAISELFSZ, *ob.cit.*, p. 51-52.

Optamos por uma proposta analítica inicial mais simples e descritiva, que nos permitisse demonstrar as hipóteses que sustentamos nas primeiras linhas: 1) que o processo de transição e instauração da Nova República se fez acompanhar, paralelamente, por um processo de expansão da criminalidade violenta, aqui ilustrada por sua modalidade mais extrema – o homicídio; 2) que, ao longo da instauração da Nova República, tal processo de expansão da criminalidade violenta se tornou cada vez mais difuso e capaz de contemplar, em maior ou menor medida, todas as unidades da Federação. Foi possível, por fim, apresentar e confirmar mais uma hipótese: 3) a de que há uma certa tendência de migração da criminalidade violenta das capitais e regiões metropolitanas para as cidades de pequeno e médio porte.

3. DISCUTINDO O PARADOXO (1): CRIMINALIDADE VIOLENTA, ESTADO DE DIREITO E ORDEM PÚBLICA

3.1. Ainda a criminalidade violenta: uma discussão sobre vítimas e um inventário de causas

Do universo constituinte das modalidades de atos e estados de violência, elegemos – no propósito de nossas reflexões sobre a Nova República – a violência criminal como objeto de reflexão na parte final do capítulo anterior. No âmbito desta, optamos por trabalhar com a modalidade extrema e, conseqüentemente, mais visível de ato violento: o homicídio. Reitere-se que tais opções nos foram impostas não apenas por uma questão de delimitação de nosso objeto de reflexão, mas por outras contingências metodológicas: diferentemente de outros países ao redor do planeta, as estatísticas sobre assassinatos no Brasil foram as únicas que produziram, nas últimas décadas, uma série de dados regular, a única *database* nacional.

Os altíssimos e difusos números de assassinatos ao redor do Brasil falam por si. São cerca de 357 homicídios/dia, uma morte a cada dez minutos. Por si só, isso justificaria a nossa proposta de que a questão da criminalidade violenta constitui um dos mais significativos entraves à consecução do projeto democrático inaugurado pela Nova República. De qualquer modo, parece ser interessante demonstrar que os escassos dados nacionais disponíveis sobre outras modalidades de violência criminal ratificam integralmente a nossa leitura quanto à caracterização da criminalidade violenta como uma das grandes questões a serem enfrentadas no Brasil contemporâneo.

Nessa perspectiva, o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010 disponibiliza, num esforço notável dos pesquisadores envolvidos, uma estimativa nacional de uma série de delitos violentos de resultado não-letal, como o roubo e o estupro, referentes aos anos de 2008 e 2009. A qualidade dos dados, como era de se esperar, inspira grandes preocupações. É tanto que a metodologia do Anuário subdivide as unidades federadas (UFs) em dois grupos: o grupo 1, de maior confiabilidade e qualidade dos dados colhidos, e o grupo 2, de confiabilidade e qualidade mais problemática^{321 322}. Nunca é demais lembrar que a

³²¹“Os integrantes do grupo 2 de qualidade estimada de dados criminais possuem sistemas de informações que precisam ser aprimorados e não permitem retratos fidedignos da realidade”. Ver FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 8.

³²²No grupo 1, estão inseridos doze UFs: Distrito Federal, Espírito Santos, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. No

própria situação dos homicídios no Brasil pode ser mais grave do que o delineado no capítulo anterior³²³. Especificamente quanto às UFs do grupo 2, de qualidade dos dados colhidos, os pesquisadores advertem que “as reduções no número de ocorrências de homicídios cometidos não podem ser vistas como uma diminuição efetiva no número de crimes e precisam ser confirmadas por outras fontes complementares”³²⁴.

Considerando os dados dos dois grupos de UFs – com exceção de Acre e Amapá, que não disponibilizaram nenhum número neste particular – ocorreram no Brasil, somente no ano de 2008, 817.248 roubos³²⁵ – 613.009 no grupo 1; 204.239, no grupo 2. Trata-se de uma média “oficial” de 2.230 roubos/dia em todo o País, com a agravante de serem os crimes patrimoniais, obviamente, de subnotificação muito superior ao homicídio³²⁶. Em 2009, o número nacional de roubos (ainda sem a contagem de AC e AP) subiu para 946.204 casos – 659.809 no grupo 1; 286.395 no grupo 2, uma média de 2.592 casos por dia. O aumento de um ano para o outro, diante da baixa confiabilidade dos dados, além da da inexistência de uma série mais longa, nos impede de sugerir a existência, tal qual o homicídio, de uma tendência de expansão de tal modalidade de crime contra o patrimônio. O que é certo, todavia, é que, tais como os homicídios, os roubos também são uma verdadeira epidemia no Brasil.

Mesmo delitos que, classicamente, estão associados aos mais elevados níveis de subnotificação, como os crimes contra a liberdade sexual, possuem um registro considerável alto no Brasil contemporâneo. Em 2008, foram registrados cerca de 28.095 estupros e atentados violentos ao pudor no Brasil inteiro³²⁷ – 19.140 nas UFs do grupo 1 e 8.995 nas UFs

grupo 2, as quinze UFs restantes: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Ver FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 12.

³²³No mesmo sentido, ver SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 137-143.

³²⁴FBSP, ob.cit., p. 8.

³²⁵Aqui, estão incluídas, entre outras ocorrências: roubo a instituição financeira, Roubo a ou de veículo de transporte de valores (carro-forte), roubo a transeunte, roubo com restrição de liberdade da vítima, roubo de carga, roubo de veículo, roubo em estabelecimento comercial ou de serviços, roubo em residência, roubo em transporte coletivo. Ver FBSP, ob.cit., p. 20.

³²⁶Veja-se o exemplo do sociólogo Gláucio Ary Dillon Soares, que em pesquisa domiciliar realizada em Brasília nos anos de 1997 e 1998, constatou que cerca de 58,2% das vítimas de roubo a mão armada não procuraram a autoridade policial, para notificar a ocorrência. Ver SOARES, ob.cit., p. 133/134. Outrossim, Luiz Eduardo Soares consigna que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo IBGE no ano de 1998, cerca de 80% dos roubos e furtos, excetuados os veículos automotores, não foram denunciados às autoridades policiais. Ver SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 344.

³²⁷É válido ressaltar, a título de informação, que a entrada em vigor da Lei n. 12.015/2009 “unificou” os antigos tipos penal de “ato libidinoso”, “atentado violento ao pudor” e “estupro” sob uma única tipificação: “estupro” (CP, art. 213). A apresentação dos dados ainda sob a tipificação antiga apenas reproduz a metodologia do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010 que, apesar de não ignorar a mudança legislativa,

do grupo 2, com exceção de Alagoas e São Paulo, que não estabeleceram nenhum registro específico quanto à segunda espécie de delito. Isso significou, em 2008, uma média “oficial” de 76 violações à liberdade sexual por dia no País. Em 2009, foram registrados 31.980 estupro e atentados violentos ao pudor – 22.477 nas UFs do grupo 1 e 9.774 nas UFs do grupo 2, com exceção de Alagoas, Acre e São Paulo, que não estabeleceram nenhum registro específico quanto à segunda espécie de delito – média de 87 violações à liberdade sexual por dia no País.

Demonstrado, com dois exemplos, que a questão da criminalidade violenta está longe de se resumir à problemática dos altos índices de assassinatos, voltemos ao recorte originalmente estabelecido por nós no campo da violência criminal: os homicídios. Pensamos que, a partir dos dados trazidos a lume no capítulo anterior, ainda subjazem algumas questões interessantes para o debate. Diante da impossibilidade de nelas se estender com a profundidade desejada, optamos por fazer menção a dois pontos que, a nosso juízo, poderão render elementos importantes para o prosseguimento da presente monografia. São eles: a) qual o perfil médio das vítimas de homicídio no Brasil contemporâneo?; b) é possível apontar algumas “causas” para a expansão da criminalidade violenta no Brasil?

3.1.1. Quem são as vítimas de homicídios no Brasil contemporâneo?

Subsiste, no imaginário social, a representação de que os atos violentos, e particularmente os homicídios, obedecem a uma dinâmica caprichosa e imprevisível. Dessa forma, ser vítima ou não de um assassinato constituiria, em última instância, uma obra do acaso, isto é, uma contingência advinda da boa ou da má fortuna. Nessa perspectiva, qualquer um, em qualquer lugar, seria igualmente uma vítima em potencial de um homicídio.

A principal consequência de tal leitura, ao menos no plano subjetivo, é o advento de uma sensação de completa impotência, de se estar diante de um fenômeno potencialmente fora do controle humano, que não se pode evitar ou impedir, afinal, “os homicidas seriam imprevisíveis ou pessoas que se tornaram imprevisíveis *naquele momento*”³²⁸. Um exemplo paradigmático dessa perspectiva pode ser encontrado, por exemplo, na lei e na jurisprudência, que diferenciam o tratamento dos crimes passionais e dos crimes premeditados, punindo mais

manteve a distinção quanto aos delitos ocorridos em data anterior a sua vigência.

³²⁸SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matará: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 27.

severamente os últimos³²⁹, por expressa previsão legal.

O fato, todavia, é que os homicídios, em seu conjunto, são fenômenos altamente estáveis e previsíveis. Possuem, na realidade, um caráter marcadamente estrutural. Por “estrutura”, pretendemos significar, na esteira de Gilson Ary Dillon Soares, pelo menos três pontos: a) os homicídios, numa determinada localidade, obedecem a uma tendência de mudanças graduais, sem prejuízo de eventuais oscilações de conjuntura, em vista da variação dos limites superior e inferior do número possível; b) os homicídios, numa determinada localidade, obedecem a um padrão estável, ainda que mutável, de correlações com as variáveis externas que não se alteram substancialmente de valor no tempo (v.g., unidades anuais); c) a composição interna dos homicídios numa determinada localidade, isto é, a idade, o gênero e outras características das vítimas, também é estável (dentro de certos e amplos parâmetros, é claro)³³⁰.

Demonstramos, no capítulo anterior, que a série histórica de homicídios no País, entre 1979 e 2008, apresentou um padrão quase linear (estável, portanto) de variação positiva (mudanças graduais ao longo dos anos). A cada ano, em média, 1.297 novos homicídios ocorreram em relação ao ano anterior. Da mesma forma, a composição interna dos assassinatos no Brasil também apresenta um padrão específico. Assim, apesar das altíssimas taxas de assassinato, a própria experiência do dia a dia nos faz observar que “os homicídios não se distribuem aleatoriamente na sociedade: eles estão altamente concentrados na população masculina, jovem, negra e pobre”³³¹. Esse não é um perfil exclusivamente brasileiro, mas um padrão que se reproduz ao redor do mundo, notadamente no âmbito dos países com alta taxa de criminalidade violenta. Tal quadro demonstra que não basta saber o quanto se mata ou com qual regularidade se mata em uma determinada localidade; é preciso saber quem mata, como se mata, quem é vitimado, por quais meios, em quais locais, etc.

A experiência de outros países demonstra o quanto é essencial a existência de estatísticas que revelem, de forma individual, o perfil das vítimas e também os meios recorrentemente perpetrados na prática de homicídios³³². Nos Estados Unidos, por exemplo, o desenvolvimento de pesquisas empíricas no campo da criminologia contribuiu, sobejamente,

³²⁹SOARES, ob. cit., p. 27.

³³⁰SOARES, ob.cit., p. 28.

³³¹SOARES, ob.cit., p. 139.

³³²SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, Claudio (org). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 126.

para melhorar os estudos estatísticos através das décadas, comprovando “que as explicações empiricamente válidas para as variações das taxas de crimes, em geral, e de homicídios, em particular, *não são as mesmas para os diferentes grupos*”³³³. Em si, os dados estatísticos não significam nada. Traduzi-los, interpretá-los, dar-lhes vida: é isso que os torna imprescindíveis para o combate da violência criminal³³⁴.

Aprendeu-se, por exemplo, que não obstante os idosos sejam um segmento populacional com probabilidade muito menor que os jovens quanto ao risco de vitimização por homicídio (ou seja, a probabilidade de se vir a ser uma vítima de assassinato), mas que têm uma probabilidade maior de ser vítimas de latrocínio³³⁵. Mesmo uma distinção trivial dos homicídios por gênero pode ser reveladora: não apenas as taxas de vitimização masculina são infinitamente superiores à feminina, como também – normalmente – os assassinatos de homens ocorrem fora de casa e são perpetrados por autores que não são íntimos ou familiares da vítima; no caso das mulheres, os homicídios costumam ser domésticos e perpetrados por pessoas íntimas da vítima, como um marido, companheiro ou ex-namorado³³⁶.

Nessa perspectiva, a grande maioria das experiências bem-sucedidas em matéria de política pública de redução da criminalidade violenta se dirige especificamente a um grupo específico de vítimas, que foi delimitado através de um conhecimento prévio dos fatores de risco para esse segmento populacional em particular. Como apreender tais especificidades e elaborar tais políticas públicas trabalhando com dados totais, sem a devida individualização?³³⁷

No caso brasileiro, é o que ocorre. Faltam dados individualizados sobre as vítimas de homicídios em relação à série histórica disponível³³⁸. Isso obriga os pesquisadores a se debruçarem, como fizemos, sobre dados relativos à população total ou, quando muito, sobre uma parte desta (a população adulta, por exemplo), o que inclui segmentos populacionais

³³³SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 140.

³³⁴DIAS, Gilberto. A informação como instrumento de planejamento de políticas públicas aplicadas à segurança pública. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes; LIMA, Lana Lage da Gama (org.). **Políticas públicas de segurança, informação e análise criminal**. Niterói: EdUFF, 2008, p. 171.

³³⁵SOARES, ob.cit., p. 142.

³³⁶SOARES, Gláucio Ary Dillon *et alii*. Gênero e vitimização por homicídio. In: BRASIL. **Homicídios: políticas de controle e prevenção no Brasil**. Brasília: SENASP, 2009, p. 221.

³³⁷SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 175-176.

³³⁸SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, Claudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 125.

absolutamente irrelevantes quanto ao nível de vitimização. Durante muitos anos, portanto, tivemos dados brutos, pouquíssimo individualizados e, por isso, que pouco serviam à formulação de qualquer política pública.

Os esforços mais recentes de alguns pesquisadores, dada a alta incidência de homicídios na sociedade brasileira e ao aumento proporcional da atenção da academia acerca da temática da criminalidade violenta, têm sido capazes de estabelecer algum grau de individualização sobre os dados elaborados pelo Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Recentemente, o estudo anual promovido pelo sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz – o Mapa da Violência –, em sua última edição, trouxe importantes subsídios para compor um perfil mínimo das vítimas de homicídio no Brasil³³⁹.

A publicação, do ano de 2011, remete aos dados nacionais de homicídios de 2008, confirmando o que há muito é dito pela literatura: o perfil médio da vítima de homicídio no Brasil é o homem jovem e negro³⁴⁰. Uma limitação importante nesse estudo diz respeito à ausência de dados acerca da condição socioeconômica das vítimas. A literatura, todavia, é uníssona para atestar que a grande maioria dos assassinados no Brasil são pobres. Sobre isso, todavia, trataremos após a exposição dos dados trazidos pelo estudo de Julio Jacobo Waiselfisz.

Considerando todos os homicídios contabilizados naquele ano, verificou-se que dos 50.047 assassinatos em que foi possível identificar o sexo da vítima, 92,0%, ou seja, 46.024, eram homens. Não é à toa que, de acordo com Relatório do Ministério da Saúde com dados do ano de 2005, o homicídio é a terceira maior causa de morte de homens do País, atrás apenas das doenças isquêmicas do coração e das doenças cerebrovasculares³⁴¹. Quanto às regiões, Nordeste e Norte apresentaram proporção de vítimas masculinas superior à média nacional: 93,5% e 93,2%, respectivamente.

As cinco UFs com maior percentual de vítimas masculinas foram Alagoas (95,6%), Pará (94,3%), Ceará (94,2%), Amapá (93,8%) e Bahia (93,5%) – todos das regiões mais violentas do País: Norte e Nordeste. Abaixo da linha de 90% de homicídios masculinos e, conseqüentemente, com as menores taxas de vitimização masculina, apenas cinco UFs: Piauí (89,7%), Acre (89,5%), São Paulo (89,1%), Santa Catarina (89,1%) e Roraima (85,7%). É

³³⁹ WASELFSZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 51.

³⁴⁰ Por todos, ver BEATO FILHO, Claudio Chaves; MARINHO, Frederico Couto. **Padrões regionais de homicídio no Brasil**. In: **Homicídios no Brasil** (org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 185.

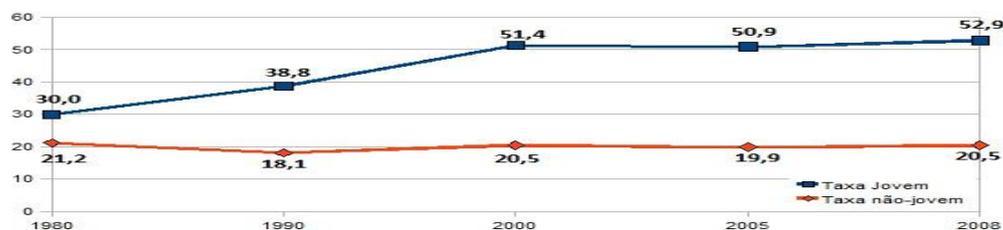
³⁴¹ BRASIL. **Relatório de homicídios no Brasil**. Brasília: MS/SVS, 2010, p. 4.

interessante notar que das cinco UFs com maiores taxas de vitimização masculina, apenas o Ceará se encontra abaixo da taxa nacional de homicídios por 100 mil habitantes verificada em 2008. Das UFs abaixo da linha de 90%, todas estão entre as menos violentas da Federação e nenhuma se encontra abaixo da taxa nacional de assassinatos por 100 mil habitantes³⁴².

Em relação à incidência de homicídios por faixa etária, os números concernentes à camada jovem da população (15 a 24 anos) são impressionantes. Se, no âmbito da população total, a taxa média de homicídios no Brasil, no ano de 2008, foi 26,4 assassinatos por 100 mil habitantes, este índice subiu para 52,9 homicídios por 100 mil residentes na faixa etária jovem da população. Se considerarmos a população “não jovem”, ou seja, todas as demais faixas etárias com exceção da camada entre 15 e 24 anos, a taxa média será de apenas 20,5 homicídios por 100 mil habitantes.

Compreendendo a série história de 1980 a 2008, Júlio Jacobo Waiselfisz demonstra que, enquanto a taxa média de homicídios por 100 mil residentes/ano para a população não jovem, permaneceu praticamente estável (queda de 3,3% entre o primeiro e o último ano da série), o mesmo indicador, compreendendo a faixa etária de 15 a 24 anos aumentou 76,33% no mesmo período. O gráfico 8 expõe a evolução dos aludidos dados na série, vejamos:

GRÁFICO 8 – Homicídios por 100 mil hab. na camada jovem da população e não jovem (1980/2008)



Fonte: Mapa da Violência 2011.

A série histórica demonstra que o motor da expansão da violência homicida no Brasil se concentra no aumento vertiginoso do número de vítimas na camada jovem da população (15 a 24 anos)³⁴³. A literatura indica que, à semelhança de padrões de países em guerra, o impacto das assassinatos promoveu uma deformação atípica na estrutura demográfica brasileira, causando desequilíbrio entre a população jovem masculina – que se reduz sensivelmente em decorrência das altas taxas de homicídio – e a população jovem

³⁴² WAISELFSZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 64-66.

³⁴³ No mesmo sentido, ver SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 100.

feminina³⁴⁴.

Tal como ocorre quanto aos índices de homicídio por 100 mil habitantes na população total, os dados regionais em relação à população jovem delineiam conjunturas ainda mais severas. Considerando o último ano da série (2008), somente as regiões Sudeste e Sul, respectivamente com taxas de 43,5 e 50,0 homicídios por 100 mil residentes/ano na camada entre 15 a 24 anos, possuem indicador inferior à média nacional. Na região Nordeste, o índice atinge 63,8 assassinatos por 100 mil habitantes; no Centro-Oeste, o número é um pouco menor: 58,6 homicídios por 100 mil pessoas/ano; no Norte, a taxa é de 56,8 homicídios por 100 mil habitantes/ano.

No caso das unidades federadas (UFs), onze delas possuem indicador superior à média nacional. Alagoas, com 125,3 homicídios por 100 mil residentes/ano, Espírito Santo, com 120 assassinatos por 100 mil pessoas/ano, e Pernambuco, com 106,1 homicídios por 100 mil habitantes/ano, possuem taxas de violência criminal contra jovens superiores a El Salvador, considerado, num universo de 100 países pesquisados, o mais violento do mundo no campo específico da vitimização juvenil, com 105,6 homicídios por 100 mil habitantes/ano. Outrossim, é interessante notar que, dentre as 27 UFs, apenas Roraima apresenta uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes/ano na população jovem (18,1) inferior à indicada no âmbito da população não jovem (27,3); ou seja, é a única UF do país onde o risco de ser vítima de assassinato é superior nas camadas etárias não jovens (fora da faixa entre 15 e 24 anos)³⁴⁵.

Quanto ao critério raça/cor, os estudos de Julio Jacobo Waiselfisz demonstram que na série 2002-2008, o número absoluto de homicídios na população branca caiu de 18.852 casos para 14.650 casos, uma redução de 22,3%. No mesmo período, o número de casos na população negra – considerados numa única categoria os "pretos" e "pardos" de acordo com a distinção utilizada pelo IBGE³⁴⁶ – aumentou de 26.915 para 32.349 casos, um crescimento de 20,2%. Isso significa basicamente que, se em 2002 morreram proporcionalmente 45,8% mais negros que brancos assassinados no País, em 2008 a assimetria aumentou para um patamar de 103,4%³⁴⁷.

Se restringirmos a análise à população jovem (15 a 24 anos), veremos que no período

³⁴⁴SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006, p. 115.

³⁴⁵WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 69-74.

³⁴⁶WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 55.

³⁴⁷WASELFISZ, ob.cit., p. 57.

2002-2008, o número de assassinatos de jovens brancos caiu 30%, enquanto o mesmo indicador relativo a jovens negros aumentou 13%. Isso significa que "a brecha de mortalidade entre brancos e negros cresceu 43% num breve lapso de tempo"³⁴⁸.

Considerando a taxa média de homicídios por 100 mil habitantes/ano – indicador que tem sido utilizado em nossa monografia como aferidor do patamar de criminalidade violenta de uma determinada localidade –, Waiselfisz apresenta uma dificuldade importante para sua construção em relação à população branca e à população negra: nos dados populacionais colhidos pelo IBGE, é o próprio indivíduo quem declara sua raça/cor a partir das opções dadas pela pesquisa; na certidão de óbito, todavia, essa aferição é feita por um terceiro. Logo, podem existir inconsistências, de maneira que – no que concerne ao aludido indicador – os números divididos por população branca e negra são mais aproximativos que assertivos³⁴⁹.

Os dados regionais descrevem um panorama ainda mais sombrio. Considerando números de 2008 e a população total (jovens e não jovens), as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam uma taxa da vitimização dos negros superior à média nacional. Como vimos, considerando o país inteiro, a proporção de negros mortos em relação aos brancos observou a razão de 103,4%. No Nordeste, este percentual chega a 375,2%. No Norte do país, 169,6%. No Centro-Oeste, 127,8%. No Sul, a taxa é negativa: morrem assassinados menos 6,4% de negros em relação à proporção de homicídios de brancos. No Sudeste, a razão é de 73% homicídios de negros a mais que de brancos.

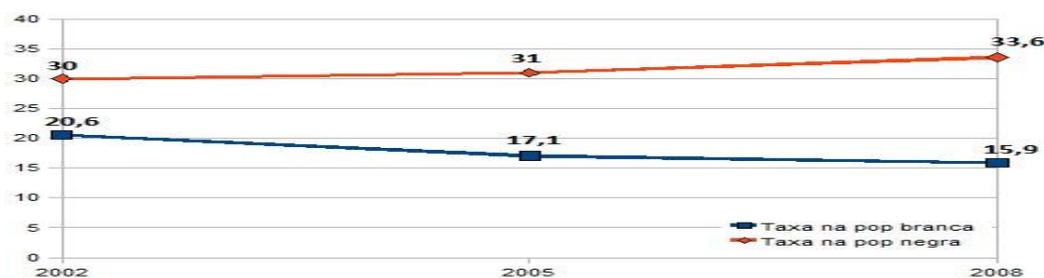
Nas UFs, as assimetrias são ainda mais gritantes. Catorze unidade federadas possuem taxa de vitimização de negros superior à média nacional do indicador. Na Paraíba, a proporção de homicídios entre vítimas negras é 1.083% superior aos casos envolvendo pessoas brancas. Em Alagoas, UF mais violenta da Federação, essa proporção é de 974,8%. O Espírito Santo, segunda UF mais violenta, apresenta proporção de 253,5%. Outrossim, considerando as taxas de homicídios por 100 mil habitantes/ano nas populações brancas e negras, subsistem alguns resultados igualmente impressionantes. Em Alagoas, enquanto a taxa de homicídio negro é de 70,1 casos por 100 mil habitantes/ano (2º Do País), o número cai para 5,3 casos na população branca (24º da Federação). Pernambuco, UF que possui a maior taxa de homicídios por 100 mil residentes/ano na população negra (72,2 casos), possui apenas a 14º em relação à população negra. Na Paraíba, enquanto a taxa por 100 mil habitantes/ano é

³⁴⁸WAISELFISZ, ob.cit., p.60.

³⁴⁹WAISELFISZ, ob.cit., p.55.

de 39,1 casos para vítimas negras, em relação aos brancos assassinados o indicador é de apenas 3,3 homicídios por 100 mil habitantes³⁵⁰. O Gráfico 9 ilustra a evolução da taxa média de homicídios por 100 mil habitantes na população branca e negra no Brasil na série 2002-2008, vejamos:

GRÁFICO 9 – Evolução da taxa média de homicídios por 100 mil hab/ano na população branca e negra (Série 2002/2008)



Fonte: Mapa da Violência 2011.

Assim como já expusemos que a expansão da violência homicida no Brasil contemporâneo é impulsionada pelo aumento do número de casos na população jovem (15 a 24 anos), os dados em questão demonstram que se pode afirmar – apesar de a série disponível ser mais curta – que acontece algo semelhante no que diz respeito ao aumento no número de casos envolvendo vítimas da cor negra. É preciso, no entanto, ir além do óbvio para pensar tal constatação. No fundo, a questão diz muito mais respeito à desigualdade socioeconômica que, propriamente, à cor ou à raça das vítimas.

No Brasil, a população negra é a mais afetada pela pobreza. Embora não tenhamos à disposição números mais recentes, dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), referentes ao ano 2000, demonstram que 45,47% da população negra vivia, à época, com renda domiciliar inferior a R\$ 75,50 (setenta e cinco reais e cinquenta centavos), ou seja, meio salário mínimo nos valores de agosto de 2000. Em relação à população branca, este percentual era de apenas 22,18%, ou seja, metade do indicador para a contingente populacional negro³⁵¹.

A ausência de dados mais recentes prejudica a análise, uma vez que – considerando que os dados sobre violência homicida distam oito anos dos números relativos ao indicador de

³⁵⁰ WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 58.

³⁵¹ IPEA. **IPEAData**. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

pobreza – podem ter subsistido variações no âmbito da relação entre cor/raça e proporção de pobres. No entanto, é bastante improvável que qualquer variação tenha sido substancial o bastante para alterar a alta correlação entre pobreza e cor/raça no Brasil em apenas oito anos. Pelo contrário: segundo dados do IBGE, no ano de 2009, entre os 10% mais pobres da população brasileira, 74,2% são negros. Entre o 1% mais rico do contingente populacional, 82,5% são brancos e apenas 16% são negros³⁵².

Na região Nordeste, onde a proporção de homicídios envolvendo negros é 375,2% superior àquela envolvendo brancos, não é estranho observar que, no ano 2000, 61,41% da população negra vivia abaixo do salário mínimo fixado em agosto do mesmo ano – o maior percentual de todas as regiões brasileiras. Em relação à população branca, a proporção era de apenas 25,84%. No Norte, o índice de vitimização negra é de cerca de 169,6%: o contingente populacional negro vivendo abaixo do limite acima firmado, em 2000, era de 53,02%. Para os brancos, o indicador era de apenas 19%.

Vejamos, a título de exemplo, quem duas das UFs citadas como de altíssimo índice de vitimização negra, a proporção entre pobreza e cor também se configura. Na Paraíba, onde o risco de assassinato contra um negro é 1.083% maior que em relação a um branco, 60,88% da população negra vivia, no ano 2000, com renda domiciliar inferior a R\$75,50. Entre os brancos, o percentual de pobres foi de 24,26%. Em Alagoas, onde o indicador de vitimização negra é de 974,8%, o contingente populacional da mesma cor/raça vivendo abaixo do limite acima firmado foi de 67,37%. Entre os brancos, a proporção foi de 30,61%³⁵³.

Propomos assim que, melhor que estabelecer uma associação entre raça/cor e homicídios, o mais prudente é considerar que a exclusão socioeconômica constitui uma variável que expõe os brasileiros a um maior risco de vitimização por homicídio. Indiretamente, nossa leitura transpassa a tese exposta pelo sociólogo Jessé Souza acerca da desigualdade social no Brasil. Segundo o referido teórico, diferentemente da sociedade estadunidense onde, de fato, pode-se afirmar a existência de uma espécie de desigualdade de origem (em virtude da raça/cor), no Brasil, o mais adequado é especular sobre a existência de uma certa desigualdade de classe social. Historicamente, o modelo econômico-produtivo brasileiro se baseou na concentração de renda, dificultando significativamente a mobilidade

³⁵² IBGE. **Indicadores de desenvolvimento social – 2010.** Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>> Acesso em 11 fev. 2011.

³⁵³ IPEA. **IPEADData.** Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev. 2011.

social. De certa maneira, portanto, “a realidade social é estruturada em 'classes sociais' cujas chances são pré-estipuladas”³⁵⁴.

Assim, considerando um passado de três séculos de escravidão e a ausência de políticas de inclusão dos negros após a abolição, que dista de nossos dias pouco mais de um século, isto os relegou aos mais baixos estratos sociais da população brasileira. Trata-se de uma leitura que explica, talvez não de forma totalizante, o porquê da alta associação entre pobreza e cor/raça no Brasil. Não se quer dizer com isso que não exista racismo no Brasil ou que, de fato, o negro pobre não é duplamente marginalizado³⁵⁵. Sugere-se apenas que, para pensar questões como exclusão socioeconômica e vitimização por homicídios, é mais prudente considerar que “*existe um princípio classificador mais fundamental por detrás da cor (...) A importância dos critérios adstritivos como raça/cor é desvalorizada na sociedade moderna legitimada 'meritocraticamente'*”³⁵⁶.

Tal “princípio classificador”, portanto, diz mais respeito à situação de classe que à cor da pele. Outrossim, “situação de classe” não significa tão somente questões de ordem econômica, mas também de ordem moral referente a uma certa “desigualdade de cidadania, típica de uma sociedade que classifica os cidadãos em primeira classe e segunda classe ou mesmo que distingue os indivíduos das pessoas”³⁵⁷. Especificamente sobre a violência homicida, Gilson Ary Dillon Soares e “vários autores demonstraram, mediante estudos espaciais de áreas metropolitanas, que as taxas de homicídio acompanham os indicadores de pobreza e de exclusão”³⁵⁸.

Embora pareça um tanto óbvio, é importante destacar que a criminalidade violenta no Brasil possui um cariz marcadamente urbano. Números do IBGE demonstram que, em 2009,

³⁵⁴SOUZA, Jessé. A visibilidade da raça e a invisibilidade da classe: contra evidências do conhecimento imediato. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 147.

³⁵⁵Segundo Sérgio Adorno, racismo, pobreza e violência encontram-se entrelaçados no Brasil contemporâneo. E isso não diz apenas respeito às taxas de vitimização no que se refere à criminalidade homicida. Também são as principais vítimas da violência patrocinada pelas instituições do Estado (polícias, principalmente). No sistema de justiça criminal, os negros tendem a ser mais perseguidos e têm mais dificuldade em usufruir da garantia constitucional de ampla defesa. No sistema prisional, a presença de negros é quatro vezes maior que a de brancos. Nos quadros das instituições do sistema criminal, a presença de funcionários públicos negros – especialmente no topo das carreiras do Ministério Público e da magistratura – também é significativamente inferior à dos brancos. Ver ADORNO, Sérgio. Direitos humanos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p.217.

³⁵⁶SOUZA, ob.cit., p. 131.

³⁵⁷SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 101.

³⁵⁸SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matará: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 76.

a taxa média de urbanização da população brasileira era de cerca de 84%³⁵⁹. Segundo a literatura, os maiores riscos de violência homicida – aqui utilizada como critério de análise da criminalidade violenta como um todo – ocorrem, no Brasil contemporâneo, em municípios com mais de 250 mil habitantes³⁶⁰. Não se quer dizer, todavia, que a zona rural brasileira se encontra livre das questões de violência criminal. Pelo contrário, uma vez que nela subsistem graves problemas relacionados aos conflitos agrários³⁶¹.

A questão, todavia, é que quantitativamente a grande maioria dos assassinatos acontece em localidades urbanizadas³⁶². Ademais, apesar das tendências flagrantes de interiorização, hoje “o *locus* privilegiado da violência homicida continua nas grandes cidades e grandes metrópoles”³⁶³. No capítulo anterior, mencionamos que a taxa média de homicídios no ano de 2008, nas principais regiões metropolitanas do País, foi de 37,0 por 100 mil habitantes – muito acima da média nacional (26,4 por 100 mil) –, enquanto o mesmo indicador, nas cidades do interior, foi de 19,1 homicídios por 100 mil habitantes.

Assim, os dados disponíveis sobre as vítimas da violência homicida no Brasil contemporâneo confirmaram o exposto na literatura: a) a grande maioria dos assassinados são homens; b) há uma tendência de crescimento da violência homicida praticada contra jovens (15 a 24 anos), enquanto nos contingentes populacionais não jovens a tendência é de estabilização; c) há uma tendência de crescimento da violência homicida entre a população negra e pobre e uma tendência de redução no âmbito da população branca; d) a grande maioria dos assassinatos ocorre nas localidades urbanizadas, com grande prevalência das grandes cidades e metrópoles, embora subsista uma tendência de interiorização da violência homicida.

³⁵⁹IBGE. **Indicadores de desenvolvimento social – 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>> Acesso em 11 fev. 2011.

³⁶⁰Por todos, ver BEATO FILHO, Claudio Chaves; MARINHO, Frederico Couto. **Padrões regionais de homicídio no Brasil**. In **Homicídios no Brasil** (org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 185.

³⁶¹Por todos, ver ROSE, R.S. **The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)**. Athens: Ohio University Press, 2005, p. 225-230.

³⁶²MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. XI.

³⁶³WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010, p. 126.

3.1.2. Criminalidade violenta como fenômeno multicausal: um inventário do caso brasileiro

A ideia essencial de crime como conduta desviante em relação ao paradigma de ordem socialmente estabelecido é um comportamento humano observável em qualquer sociedade e em qualquer tempo³⁶⁴. Esta é uma premissa estabelecida, e ainda validada na teoria social, por Émile Durkheim, ainda no século XIX. Nessa perspectiva, responder à indagação “por que os homens delinquem?” pode demandar uma reflexão tão exaustiva quanto inócua. A abordagem, no entanto, modifica-se quando a questão posta é: “por que, em algumas sociedades, os homens delinquem em proporção maior que em outras?”

Na contemporaneidade, poucos fenômenos sociais são tão complexos e multicausais quanto o problema da criminalidade³⁶⁵. Quando indagamos por “causas”, no fundo, estamos buscando certos padrões de regularidade que, em regra, são de natureza conjuntural e observáveis em relação a diversos casos individuais. Assim, apesar de um fenômeno regularmente observável, a decisão de cometer um crime, em última instância, é de natureza estritamente pessoal. A questão seria, portanto, identificar quais aspectos conjunturais podem facilitar ou impulsionar o agente, dentre outros meios lícitos para o atingimento de seus objetivos, a optar – justamente – pelo caminho da ilicitude e, eventualmente, da criminalidade. Em outras palavras, identificar quais os principais elementos criminógenos numa dada sociedade.

Enfrentar tal questão de forma detida demandaria, na realidade, um estudo específico e não apenas um subtópico desta monografia. Aqui, portanto, apresentaremos – a título de um breve inventário – alguns dos principais elementos apontados pela literatura como importantes para explicar os porquês de taxas tão altas de criminalidade violenta como vislumbramos no Brasil contemporâneo. Em outras palavras, cumpre asseverar que não nos propomos a discutir a pertinência e validade das teses aqui apresentadas.

Outrossim, considerando as dimensões continentais do Brasil, evidentemente estaremos trabalhando aqui com elementos muito gerais que não necessariamente funcionam no mesmo padrão de criminogênese em todas as localidades do país. Nossa discussão está

³⁶⁴MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 24-25.

³⁶⁵CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 1999, vol. 4, n. 1, p. 55.

amparada na literatura e, como dissemos, no fato de ser o crime um fenômeno regular não apenas em sua ocorrência, mas também nas suas motivações e meios eleitos³⁶⁶. Propomo-nos, tão somente, a um rápido quadro analítico.

Segundo Daniel Cerqueira, Waldir Lobão e Alexandre Carvalho, o panorama atual de altíssimas taxas de violência criminal pode ser traduzido como uma tragédia anunciada, uma vez que subsiste um certo “processo endêmico” a ela relacionado, notadamente “tendo em vista a sua generalização espacial e temporal, bem como a presença de um conjunto de fatores estruturais e locais que alimenta essa dinâmica criminal”³⁶⁷.

E quais são os aspectos associados ao que os autores definem como “hipercriminalidade brasileira”? Em primeiro lugar, as intensas transformações demográficas ocorridas nos últimos 30 anos, quando a população urbana brasileira passa de 52 para 138 milhões, gerando uma série de demandas infraestruturais (habitação, educação, trabalho, saúde, segurança pública, entre outras) que foram mal atendidas pelo Estado brasileiro, promovendo desde problemas macroestruturais, como o inchaço desordenado das cidades e a criação de bolsões de miséria³⁶⁸, até questões de ordem privada como a desestruturação familiar³⁶⁹ – instituição (a família) que opera uma função fundamental na difusão dos laços de solidariedade mútua e promove a incorporação de noções básicas associadas aos limites do que se pode e do que não se pode fazer.

Uma outra questão diz respeito à exclusão socioeconômica que - longe de ser um aspecto criminógeno em razão da leitura ordinária no imaginário social de que os pobres acabam impulsionados inexoravelmente ao delito por conta da ausência de recursos básicos para a sua sobrevivência³⁷⁰ – cria espaços sociais complexos, com precariedades de toda ordem e sub-representação do poder do Estado, com baixas condições para dissuadir a alta incidência da violência criminal³⁷¹. Isso explica, por exemplo, por que a grande maioria do

³⁶⁶MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 24-25.

³⁶⁷CERQUEIRA, Daniel *et alii*. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: **Homicídios no Brasil** (org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 141.

³⁶⁸CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 187; CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. In: **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 1999, vol.4, n.1, p. 58-59.

³⁶⁹TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e Cidade: violência urbana e Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 82.

³⁷⁰MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 14-18.

³⁷¹SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro:

homicídios ocorre nas áreas mais pobres, e não nas áreas nobres das cidades. Outrossim, no início dos anos 2000, um estudo promovido por Nancy Cardia, Sérgio Adorno e Frederico Poletto, na cidade de São Paulo, encontrou uma forte associação entre a escassez de fruição de direitos sociais, econômicos e culturais e a vitimização por homicídio³⁷².

Ademais, ainda no campo dos assassinatos, Daniel Cerqueira argumenta que subsistem evidências empíricas a demonstrar que a maior prevalência de homicídios está associada a questões como maior desigualdade de renda (índice de Gini); um maior grau de vulnerabilidades socioeconômicas de toda ordem, sobretudo no âmbito da população jovem (15 a 24 anos); como menores taxas de ocupação no mercado de trabalho; ao maior número de domicílios sem banheiro, ou a um menor nível de escolaridade³⁷³.

Um terceiro aspecto está associado à profunda crise que subjaz ao sistema de justiça criminal brasileiro. Montado sob uma estrutura burocrática obsoleta, organizada para fazer frente aos padrões de criminalidade do século XIX e início do século XX, encontra-se numa situação em que simplesmente não pode dar respostas suficientes à quantidade de demandas que lhe são apresentadas. Qual a consequência de tal conjuntura? Impunidade, ou seja, a ruína de um dos principais pilares do moderno Estado de Direito: a capacidade de responsabilizar os indivíduos que cometem desvios sociais tipificados como delitos³⁷⁴.

Não à toa, a taxa de esclarecimento de crimes violentos é baixíssima no Brasil – o que se faz presumir por pesquisas pontuais (já que não existem dados sistematizados e nacionais sobre a questão), como a do Ministério Público de Pernambuco que, coletando dados de homicídios entre 1998 e 2000 (8.778 casos), descobriu que apenas três casos foram julgados – isto é, 0,03%³⁷⁵. No Rio de Janeiro, dados dos últimos anos têm indicado que apenas 8 de cada 100 crimes violentos são esclarecidos³⁷⁶. Isto significa, além de tudo, que o modelo tradicional de gestão da segurança pública – que, invariavelmente, apela para a truculência

FGV, 2008, p. 72-78.

³⁷²CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio; POLETO, Frederico. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 47, Abr. 2003, p. 43-73.

³⁷³CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 189.

³⁷⁴CERQUEIRA, Daniel *et alii*. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: **Homicídios no Brasil** (org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 142.

³⁷⁵CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 189-190.

³⁷⁶RIBEIRO, Ludmila. **Para além das UPPs**. O Globo Online. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2010/mat/2010/08/30/para-alem-das-upps-917513675.asp>> Acesso em 18 nov 2010.

policial e a violação de direitos fundamentais básicos, como a vida a liberdade e a integridade física (conforme discutiremos nos tópicos posteriores) - é absolutamente ineficaz tanto na redução das altas taxas de criminalidade violenta, quanto no esclarecimento dos delitos em questão³⁷⁷.

Um quarto aspecto deriva, justamente, da confluência entre exclusão socioeconômica, espaços urbanos altamente complexos e uma juventude sem supervisão e orientação que, incluída pelos meios de comunicação de massa, na cultura do consumo, mostra-se desprovida dos recursos econômicos para sua satisfação. Some-se a isto uma grande oferta e difusão sem nenhuma restrição de um sem-número de fatores altamente criminógenos como drogas e armas – a drogadição, por sinal, funciona, em alguns contextos, como um verdadeiro antídoto para a incerteza³⁷⁸ – fomentando toda uma economia paralela do tráfico, que envolve – como se sabe – uma estrutura de produção e reprodução de outras espécies de delitos, normalmente violentos³⁷⁹. Por fim, acrescenta-se a perspectiva de impunidade, oriunda de um sistema de justiça criminal em crise³⁸⁰. O resultado que se tem é uma sociedade em colapso, com altíssimas taxas de violência criminal.

Na impossibilidade de discutir todos os aspectos ora explicitados – e mesmo de apontar tantos outros aqui deixados de lado –, nosso argumento seguirá, a partir daqui, para a discussão a respeito do atual modelo de gestão securitária que, ineficiente na repressão e na prevenção, acaba gerando um número injustificável de violações e ilegalidades, especialmente no contexto de uma democracia política. Em nossa discussão, talvez seja esse o “gancho” para a ampliação do modelo minimalista e politicista de democracia, traçado a partir do modelo Dahl–O'Donnell: a associação da criminalidade violenta e da truculência dos aparelhos securitários com a simples vigência do método democrático-eleitoral não gera tantas contradições, uma vez que são questões que, ao menos na sociedade brasileira, operam (quase sempre) em quadros institucionais e espaços sociais distintos.

Assim, ao estendermos a discussão de nosso modelo teórico para outros três aspectos de um projeto democrático sólido – 1) a vigência de um Estado de Direito eficaz; 2) a adesão ao constitucionalismo democrático; 3) a manutenção de modelo de ordem pública

³⁷⁷CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 191.

³⁷⁸SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 283.

³⁷⁹SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006, p. 115-116.

³⁸⁰CERQUEIRA, Daniel *et alii*. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: **Homicídios no Brasil** (org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 142.

consentâneo com a legalidade democrática –, observaremos que o atual padrão de intervenção securitária operado, hegemonicamente, na sociedade brasileira expõe as vísceras de outros paradoxos importantes para a compreensão do processo político atualmente em curso na Nova República.

3.2. Densificando o projeto democrático: a noção de Estado de Direito

A democratização, a melhoria de certos indicadores socioeconômicos e a ruptura jurídico-política promovida pela Constituição Federal de 1988, estes e outros ganhos advindos da transição e instauração da Nova República não foram capazes de forjar um verdadeiro Estado de Direito no Brasil contemporâneo. Este argumento não é novo; começamos a esboçá-lo em meio às reflexões do segundo capítulo desta monografia. Propusemos, inclusive, que a expansão da criminalidade violenta e a deterioração da capacidade do Poder Público em fazer frente à violência criminal são a principal expressão deste “déficit” do Estado de Direito no Brasil.

Toda a discussão travada no âmbito do primeiro capítulo, colocando – de um lado – a importância de se afirmar uma definição de institucionalidade democrática baseada em critérios minimalistas e politicistas e – do outro – a necessidade de integrar ao modelo eleito (Dahl–O'Donnell) outras dimensões do projeto democrático, encontra sua razão de ser, como já indicamos, na noção de “Estado de Direito”. Trata-se da tentativa de avançar em nosso modelo teórico para uma noção de “democracia política com conteúdo”, na feliz expressão de Marcello Simão Branco³⁸¹. Um modelo intermediário entre uma compreensão minimalista e politicista de democracia e a noção de “democracia social”, que se vale de critérios socioeconômicos para aferir a existência de instituições democráticas. Nas palavras de O'Donnell,

(...) há uma dimensão intermediária entre o regime político e as características socioeconômicas amplas de um dado país. No nível intermediário, este está fadado a ser influenciado tanto pelo regime quanto pela estrutura socioeconômica, de modo que, seja qual for essa dimensão, ela é – para ressuscitar um termo reconhecidamente ambíguo – relativamente autônoma desses dois níveis. Eu argumento que esse nível se define pela extensão em que o Estado de Direito é efetivo, para vários tipos de questões, regiões e atores sociais, ou, de forma equivalente, pela extensão em que a cidadania plena, civil ou política, foi

³⁸¹BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007, p. 120.

alcançada pelo conjunto da população adulta³⁸².

Assim, embora uma democracia política se caracterize pela alta competitividade política e pela alta inclusividade, a solidez e o aprofundamento do projeto institucional democrático depende da afirmação de um Estado de direito minimamente robusto³⁸³. Este é, sem dúvida, outro grande paradoxo que encontramos na experiência democrática no Brasil contemporâneo: uma poliarquia completa, a exemplo das democracias do quadrante noroeste do globo, e um Estado de Direito parcial, ineficaz e frágil.

Trabalhamos, até agora, com uma formulação “clássica” da noção de Estado de direito: as pessoas e o próprio Estado devem obedecer aos estreitos limites da ordem jurídica posta³⁸⁴, sendo por eles governados. Trata-se da “refundação do Direito sobre o princípio da legalidade como garantia de certeza e liberdade frente a arbitrariedade”³⁸⁵, o que, segundo propôs Luigi Ferrajoli, constitui uma das principais mudanças institucionais promovidas pela modernidade política no Ocidente. Nessa perspectiva, Joseph Raz apresenta algumas características pertinentes ao clássico “Estado de Direito”:

1. Todas as leis devem ser prospectivas, públicas e claras; 2. As leis devem ser relativamente estáveis; 3. A feitura das leis particulares (...) deve ser guiada por regras públicas, estáveis, claras e gerais; 4. A independência do Judiciário deve ser garantida; 5. Os princípios de justiça natural devem ser observados (isto é, audiência pública e justa e ausência de pressupostos); 6. Os tribunais devem ter poderes (...) para assegurar conformidade ao Estado de Direito; 7. Os tribunais devem ser facilmente acessíveis; e 8. Não se pode permitir que o arbítrio dos órgãos de prevenção ao crime deturpe a lei³⁸⁶.

Uma análise superficial dos oito requisitos apresentados por Joseph Raz já demonstra o acerto da nossa leitura acerca do frágil Estado de direito vigente no Brasil contemporâneo.

³⁸²O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 341.

³⁸³SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 411.

³⁸⁴VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de direito, seus limites e a criminalidade. In: **A violência do cotidiano**. São Paulo: Konrad Adenauer, mar/2001, p. 77/78; O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 34-35.

³⁸⁵FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de derecho. In: **Neconstitucionalismo (s)** (org. Miguel Carbonell). 2 ed. Madrid: Trotta, 2005, p. 16.

³⁸⁶RAZ, Joseph *apud* O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 351.

Não obstante possamos apontar a estabilidade e clareza das leis, além da inegável independência do Judiciário, ao menos no nível institucional, os problemas tendem a começar quando discutimos os outros pontos em questão. Neste particular, já apresentamos alguns elementos – no capítulo segundo – referentes à discussão sobre o acesso à Justiça e a ineficácia e aplicação seletiva da lei, demonstrando que estas ainda são deficiências importantes no âmbito da Nova República. Um eventual aprofundamento de tal discussão ultrapassa o campo de reflexões desta monografia. Interessa-nos, dentre todos, apontar as graves deficiências notadas quanto ao último requisito: a proibição de eventuais arbítrios por parte das instituições de prevenção da criminalidade.

Antes de prosseguirmos, todavia, talvez seja preciso compreender a dimensão que o “Estado de Direito” assumiu na contemporaneidade. Em primeiro lugar, ressalte-se que a associação entre democracia política e Estado de Direito não é de origem. Embora produtos de uma mesma tradição jurídico-política, o problema da limitação do poder do Estado através da positivação de direitos e garantias fundamentais e o problema do estabelecimento de mecanismos de alta competitividade política e alta inclusividade (uma poliarquia completa ou democracia política) são questões distintas teórica e historicamente³⁸⁷, ao menos no que diz respeito ao seu aparecimento no contexto da modernidade política.

Este paradigma é completamente alterado com a afirmação progressiva, no mundo contemporâneo, do regime democrático como a única forma legítima de dominação política. É tanto que, atualmente, o termo “Estado de direito” transmutou-se na noção de “Estado Democrático de Direito”. Esta, segundo Guillermo O'Donnell, significa assegurar “direitos políticos, liberdades civis e mecanismos de *accountability* que, por sua vez, afirmem a igualdade política de todos os cidadãos e constraña potenciais abusos do poder estatal”³⁸⁸.

Em sua definição de Estado Democrático de Direito, Guillermo O'Donnell apenas faz menção aos chamados direitos fundamentais de primeira dimensão (liberdades civis e políticas), deixando de fora outras espécies de direitos, notadamente os de natureza social, cultural e econômica. O cientista político sugere que, juntas, as cidadanias civil e política estruturam uma “premissa universalista de igualdade” que se traduz na existência de “pessoas

³⁸⁷POZZOLO, Susanna. Breves reflexiones al margen del constitucionalismo democrático de Luigi Ferrajoli. In: **Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli** (org. Miguel Carbonell y Pedro Salazar). Madrid: Trotta, 2005, p. 403.

³⁸⁸Tradução livre do texto: “(...) political rights, civil liberties, and mechanisms of accountability which in turn affirm the political equality of all citizens and constrain potential abuses of state power”. Ver O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 32.

legais às quais se atribui uma ação autônoma e responsável”³⁸⁹. Nessa perspectiva, baseados na sua leitura acerca do significado de “cidadania civil”, salta aos olhos a necessidade de incluir, em tal contexto, os chamados direitos sociais, culturais e econômicos, cuja função precípua é assegurar a igualdade de condições e o adequado exercício das liberdades civis e políticas³⁹⁰. O melhor, portanto, é fazer referência ao termo global “direitos e garantias fundamentais” como um dos aspectos centrais do Estado Democrático de Direito contemporâneo.

3.2.1. Direitos fundamentais como artífices do projeto democrático na contemporaneidade

Toda a discussão acerca do Estado de Direito está diretamente associada à afirmação de um movimento político denominado “constitucionalismo”³⁹¹. A questão fundamental do constitucionalismo é a mesma desde suas origens, nas revoluções liberais do final do século XVIII: limitar o poder do Estado ante os indivíduos através da instância do direito, instrumentalizando-a, mais especificamente, através de uma Constituição³⁹². Assim, não nos parece equivocado propor que, desde o alvorecer da modernidade política, as noções de Estado de direito e constitucionalismo funcionam como faces de uma mesma moeda: à primeira, coube a proposta de submissão de todos, inclusive, do próprio ente estatal, ao ordenamento jurídico instituído; à última, coroando a juridicização das relações entre indivíduos, sociedade e Estado, coube a consolidação de tal proposta através de um documento jurídico-político chave, a Constituição.

E quanto ao constitucionalismo? Quais os efeitos que nele surgiram na aludida passagem de um Estado de direito para um Estado democrático de direito? O italiano Luigi

³⁸⁹O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 353/354.

³⁹⁰O próprio autor reconhece que, afastada qualquer tentativa de integrar como critério identificador de um regime democrático a exigência de medidas substanciais de bem-estar, a necessária integração entre sua noção de “democracia política” e “Estado de Direito” exige a referência a “características estruturais mais gerais da sociedade”, como a desigualdade socioeconômica. Ver O'DONNELL, ob.cit., p. 356.

³⁹¹REYES, Manuel Aragón. La constitución como paradigma. In: **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007, p. 214.

³⁹²Podemos entender a ideia de “constitucionalismo” em, pelo menos, dois enfoques. Um mais amplo, que o encara como a teoria e prática de um Estado constitucional; e um mais estrito, entendido como a limitação do agir governamental através da instância jurídica. Ver REYES, ob.cit., p. 214.

Ferrajoli propõe, paralelamente, a passagem de um “Estado Legislativo de Direito” para um “Estado Constitucional de Direito”³⁹³. Tal distinção reflete o papel ocupado pelo texto constitucional ao longo dos séculos. Até meados do século XX, a chamada “supremacia da Constituição” e seu corolário, a rigidez constitucional, eram absolutamente estranhas à tradição romano-germânica – à qual está filiada o sistema jurídico brasileiro. Eis a era do chamado “constitucionalismo flexível”, quando as Constituições eram consideradas meros documentos políticos, cuja força normativa praticamente inexistia. As cartas ou declarações de direitos nelas albergadas não gozavam de nenhum instrumentos jurídicos a fim de instrumentalizar a sua efetivação, tampouco os Parlamentos estavam a eles adstritos no desempenho de seu mister³⁹⁴.

Não é à toa a afirmação de um Estado constitucional de direito, marcado pela existência de Constituições rígidas e hierarquicamente superiores aos demais atos normativos presentes no ordenamento, é fruto do chamado “constitucionalismo democrático”³⁹⁵. O fortalecimento desse modelo encontra o seu auge, na tradição romano-germânica, notadamente após o término da Segunda Guerra Mundial, coincidindo com a chamada “segunda onda democratizante”³⁹⁶. Há, portanto, uma relação umbilical entre o aumento do espaço ocupado pela saída democrática no *zeitgeist* das ideias políticas e a afirmação da supremacia da Constituição no âmbito da ordem jurídica.

Assim, sob a égide do “constitucionalismo democrático”, as cartas constitucionais passaram a corporificar o estatuto jurídico das instituições democráticas através do atendimento de duas demandas básicas: estabelecer o limite ou garantia em face do arbítrio estatal (função clássica), agora reforçado pela afirmação da rigidez e supremacia constitucionais; e funcionar como uma norma diretiva fundamental tanto para as próprias instituições estatais como para a sociedade como um todo³⁹⁷, ou seja, estabelecer as diretrizes normativo-procedimentais básicas para a organização político-institucional da comunidade política e, em casos como o brasileiro, delinear um verdadeiro projeto de sociedade. Afirmada

³⁹³FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de derecho. In: **Neoconstitucionalismo (s)** (org. Miguel Carbonell). 2 ed. Madrid: Trotta, 2005, p. 18-20.

³⁹⁴PÉREZ ROYO, Javier. Del derecho político al derecho constitucional: las garantías constitucionales. In **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid: CEPC, mai/ago 1992, p. 242.

³⁹⁵FERRAJOLI, Luigi. Sobre los derechos fundamentales. In: **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007, p. 73.

³⁹⁶HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994, p. 26-28.

³⁹⁷SANCHÍS, Luis Prieto. El constitucionalismo de los derechos. In: **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007, p. 214.

a chamada força normativa da Constituição, o conjunto de direitos e garantias fundamentais nela previsto passa a ser encarado, pouco a pouco, com a centralidade não apenas do texto constitucional, mas do sistema jurídico como um todo³⁹⁸.

Nessa perspectiva, podemos vislumbrar que a passagem do constitucionalismo flexível ao constitucionalismo democrático também foi marcada pela ampliação progressiva do catálogo de direitos e garantias fundamentais assegurados ao indivíduo³⁹⁹. Assim, não é por acaso que o jusfilósofo italiano Luigi Ferrajoli define o constitucionalismo contemporâneo como um “sistema de vínculos substanciais, ou seja, de proibições e de obrigações impostas pelas cartas constitucionais, e precisamente por todos os princípios e pelos direitos fundamentais nelas estabelecidos, a todos os poderes públicos, inclusive o Legislativo”⁴⁰⁰.

Especificamente sobre a relação estabelecida entre direitos fundamentais e democracia política, o alemão Robert Alexy sugere a coexistência de um significado dúplice dos primeiros em relação à última⁴⁰¹. Por um lado, o jurista tedesco propõe que os direitos fundamentais são profundamente democráticos, uma vez que o constitucionalismo contemporâneo afirma a fundamentalidade de todas as pré-condições necessárias ao funcionamento da institucionalidade democrática: as liberdades políticas que asseguram o direito de voto, o direito ao devido processo eleitoral e o sufrágio universal às liberdades civis, que albergam a livre expressão, informação e reunião.

De fato, se observarmos o modelo teórico por nós utilizado (Dahl–O'Donnell), veremos que todos os onze requisitos se encontram positivados, de forma expressa ou implícita, na grande maioria das Constituições democráticas da contemporaneidade como direitos fundamentais. No caso da CF/88, não subsiste apenas a positivação das aludidas pré-condições como direitos fundamentais dos indivíduos, mas a constitucionalização de todo o processo de escolha dos principais líderes da comunidade política e a afirmação explícita de que o Brasil é um Estado democrático de direito.

Por outro lado, de acordo com Robert Alexy, os direitos fundamentais são

³⁹⁸POZZOLO, Susanna. Breves reflexiones al margen del constitucionalismo democrático de Luigi Ferrajoli. In: **Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli** (org. Miguel Carbonell y Pedro Salazar). Madrid: Trotta, 2005, p. 403.

³⁹⁹FERRAJOLI, Luigi. Sobre los derechos fundamentales. In: **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007, p. 73.

⁴⁰⁰Tradução livre do texto: “un sistema de vínculos sustanciales, o seja, de prohibiciones y de obligaciones impuestas por las cartas constitucionales, y precisamente por los principios y los derechos fundamentales em ellas establecidos, a todos los poderes públicos, incluso al legislativo”. Ver FERRAJOLI, ob.cit. , p. 71.

⁴⁰¹ALEXY, Robert. Derechos fundamentales y Estado constitucional democrático. In: **Neoconstitucionalismo (s)** (org. Miguel Carbonell). 2 ed. Madrid: Trotta, 2005, p. 38.

profundamente antidemocráticos, uma vez que eles estabelecem limites estritos quanto ao exercício da prerrogativa de legislar, da qual estão incumbidos os representantes eleitos pelo povo. Certas decisões, mesmo referendadas pela maioria, não podem ser tomadas quando vão de encontro aos ditames estabelecidos pelos direitos e garantias fundamentais⁴⁰². Como seria possível, numa democracia, a existência de direitos e garantias tão basilares que não podem ser objeto de deliberação pelos funcionários públicos democraticamente investidos para deliberar a respeito das normas que regem a comunidade política?

A solução oferecida por Robert Alexy, construída a partir da noção de *overlapping consensus* do jusfilósofo estadunidense John Rawls⁴⁰³, reside na constatação de que os direitos e garantias fundamentais representam “uma concepção moral pública que põe, de manifesto, uma representação comum sobre as condições justas de cooperação social em um mundo marcado pelo fato do pluralismo”⁴⁰⁴. Numa leitura semelhante, um teórico como Ronald Dworkin propõe que os direitos fundamentais, na realidade, “qualificam” o projeto democrático, razão pela qual opõe as noções de democracia majoritária, em que sempre prevalece a vontade da maioria, e democracia constitucional, na qual deve ser assegurado – previamente e acima das possibilidades de deliberação legislativa – um plexo de direitos considerados essenciais e irrenunciáveis a todos os indivíduos⁴⁰⁵.

Mesmo Jürgen Habermas, que rejeita a ideia de direitos fundamentais como expressão de uma certa revelação transcendente ou de princípios morais endossados racionalmente pelos cidadãos⁴⁰⁶, propõe que “o princípio da democracia só pode aparecer como o núcleo de um sistema de direitos”⁴⁰⁷ que assegura, precipuamente, a autonomia pública e privada dos

⁴⁰²ALEXY, ob.cit., p. 38.

⁴⁰³“*Overlapping consensus*”, em português, “consenso sobreposto”, pode ser entendido – em linhas muito gerais – como o reconhecimento acerca da existência de valores específicos relacionados à esfera do político (vida pública), tais como o estabelecimento de liberdades iguais, de um padrão de igualdade social e o chamado uso público da razão, que devem ser capazes de superar quaisquer outros valores com eles conflitantes, valores estes oriundos das convicções pessoais e da visão de mundo de cada indivíduo. Ver RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000, p. 180-186.

⁴⁰⁴Tradução livre do texto: “(...) una concepción moral pública que pone de manifiesto una representación común sobre las condiciones justas de cooperación social em un mundo marcado por el hecho del pluralismo”. Ver ALEXY, Robert. *Derechos fundamentales y Estado constitucional democrático*. In: **Neoconstitucionalismo (s)** (org. Miguel Carbonell). 2 ed. Madrid: Trotta, 2005, p. 40.

⁴⁰⁵DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: the moral reading of the American Constitution**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 17/18.

⁴⁰⁶“No entanto, tal sistema de direitos não é dado preliminarmente ao legislador constitucional como um direito natural. Esses direitos só chegam à consciência numa determinada interpretação constituinte”. HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 1. 2 ed. Brasília: Tempo Brasileiro, 2003, p. 166.

⁴⁰⁷HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 1. 2 ed. Brasília: Tempo Brasileiro, 2003, p. 166

cidadãos através do estabelecimento das condições viabilizadoras da participação daqueles no processo democrático⁴⁰⁸. Nessa perspectiva, segundo o filósofo alemão, o direito legítimo é aquele em que os cidadãos participam não somente como destinatários, mas também como autores (autolegisladores). Assim, conforme aduz Cecília Caballero Lois ao discutir a obra de Habermas, “sem direitos fundamentais que assegurem a autonomia privada dos cidadãos, não existiria nem mesmo condições de criar o *medium* para a institucionalização jurídica que permita fazer valer a autonomia pública do cidadão”⁴⁰⁹.

Portanto, a questão é que ao impor os direitos fundamentais como limite à atuação legislativa dos Parlamentos, assegura-se a permanência de determinadas posições jurídicas básicas para a afirmação do projeto pessoal de cada um e do projeto político de comunidade como um todo. Nesse aspecto, mesmo quando atuam de forma aparentemente antidemocrática, os direitos e garantias fundamentais funcionam, na contemporaneidade, como verdadeiros artífices da democracia política e do aprofundamento do processo de democratização das comunidades políticas historicamente dadas⁴¹⁰. Como aduz Habermas, os direitos fundamentais “são condições necessárias que apenas possibilitam o exercício da autonomia política; como condições possibilitadoras, eles não podem circunscrever a soberania do legislador, mesmo que estejam à sua disposição”⁴¹¹.

Já vimos que, do ponto de vista jurídico-político, o Brasil contemporâneo alberga um sistema de direitos e garantias fundamentais totalmente afinado com a agenda internacional de direitos humanos⁴¹² e com o que há de mais avançado nas reivindicações do constitucionalismo contemporâneo. Por um lado isso é importante, mesmo num contexto de ineficácia e aplicação seletiva da legalidade, porque designa cada cidadão como “portador de direitos formais, sociais ou políticos”, o que é, “pelo menos potencialmente, um aspecto da

⁴⁰⁸HABERMAS, ob.cit., p. 166. A participação política, em Habermas, vai muito além da problemática eleitoral, que assume um aspecto central no modelo teórico por nós utilizado para pensar a democracia política. Admitimos, no entanto, a necessidade de as instituições democráticas exercerem uma “função socializante” capaz de qualificar a intervenção regular dos indivíduos na esfera pública, embora este processo – em si – não seja uma condição necessária para afirmarmos a existência de uma democracia, como o filósofo alemão sugere. Cremos que tais divergências, embora importantes, não obstam o recurso à fundamentação habermasiana acerca dos direitos fundamentais como condições viabilizadoras do projeto democrático.

⁴⁰⁹JUSEFOVICZ, Eliseu. Democracia e legitimidade do direito à luz da teoria habermasiana. In: **Justiça e democracia: entre o universalismo e o comunitarismo** (org. Cecília Caballero Lois). São Paulo: Landy, 2005, p. 185.

⁴¹⁰BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 92.

⁴¹¹HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 1. 2 ed. Brasília: Tempo Brasileiro, 2003, p. 165.

⁴¹²ADORNO, Sérgio. Direitos humanos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p. 191.

habilitação dos indivíduos e de suas associações”⁴¹³. Trata-se de um instrumento possível ante o que discutiremos, no capítulo posterior, sobre a reprodução estrutural de um padrão de desigualdade que divide o País em “cidadãos” e “subcidadãos”.

Por outro lado, todavia, a existência de um sistema de direitos fundamentais tão amplo, mas ineficaz nas relações sociais ordinárias, revela a medida do déficit do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo: da existência de uma máquina judiciária ineficiente na tutela efetiva dos cidadãos impedidos de fruir normalmente do sistema de direitos fundamentais insculpidos na CF/88 à escassez de fruição de direitos sociais, econômicos e culturais oriundos das graves assimetrias socioeconômicas ainda existentes no País. Nesse campo, nada supera a constatação referente à permanência de instituições estatais que perpetraram, rotineiramente, práticas abertamente violadoras dos direitos fundamentais mais elementares, como a vida, a liberdade e a integridade física. Eis a relação de todo esse debate com a temática da criminalidade violenta, da ordem e da segurança pública.

3.2.2. Completando a tríade: ordem pública e segurança pública no projeto democrático

Deixando provisoriamente de lado a questão da *accountability*, citada por Guillermo O'Donnell como uma das dimensões do Estado Democrático de Direito⁴¹⁴, a chegada da discussão ao campo da segurança pública nos conduz a uma constatação tão óbvia quanto inexplorada: não há democracia política ou Estado de Direito (em seu sentido clássico ou contemporâneo) sem a afirmação de um modelo público de ordem e de um aparelho capaz de mantê-lo. Em outras palavras, o que se coloca aqui é o problema da ordem pública. Tal questão, em nossa leitura, constitui a síntese de uma dicotomia já apresentada por nós no segundo capítulo desta monografia (item 2.3): de um lado, a proibição virtual de qualquer ato violento em grande parte dos Estados contemporâneos (notadamente no Ocidente); do outro, a assunção do monopólio legítimo do uso da força física que, dentro de uma determinada comunidade política, é exercido pelo Estado.

Para Zygmunt Bauman, a ideia de ordem passa pelo estabelecimento de “um meio regular e estável para os nossos atos; um mundo em que as probabilidades dos acontecimentos

⁴¹³O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 357.

⁴¹⁴Trataremos, especificamente, da questão da *accountability* no capítulo final desta monografia.

sejam altamente prováveis, outros menos prováveis, alguns virtualmente impossíveis”⁴¹⁵. Falar em ordem, portanto, é falar em regularidade, estabilidade e previsibilidade. Não seria exagero imaginar que toda a concertação que torna possível a vida social se estrutura, portanto, sob esse paradigma.

Mesmo no campo da subjetividade, uma leitura tal seria admissível. Segundo o psicanalista tcheco Sigmund Freud, a tendência inata dos seres humanos para o descuido e a irregularidade impõe a formatação de padrões de estabilidade na forma de uma verdadeira compulsão. Assim, a questão da ordem – esforço de imitação dos padrões harmônicos da natureza – constitui um dos principais esforços e sinais de qualquer projeto civilizatório humano. Estar em civilização e, portanto, sob os domínios da ordem, pressupõe que cada indivíduo abriu mão de uma parcela de liberdade em troca de uma parcela de segurança⁴¹⁶.

Não à toa, o problema da justificação teórica do processo de (re)fundação do Estado na modernidade política – ou o advento do chamado do Estado moderno – precede, em séculos, a constatação freudiana, pensada no plano da subjetividade, acerca do estabelecimento de uma certa economia da liberdade e da segurança erigida sob o paradigma da noção de “ordem pública”. Sobre a tensão entre esses dois valores essenciais ao projeto político da modernidade, o sociólogo Zygmunt Bauman pontifica que

a liberdade e a segurança, ambas igualmente urgentes e indispensáveis, são difíceis de conciliar sem atrito — e atrito considerável na maior parte do tempo. [...] A promoção da segurança sempre requer o sacrifício da liberdade, enquanto esta só pode ser ampliada à custa da segurança. Mas segurança sem liberdade equivale a escravidão (e, além disso, sem uma injeção de liberdade, acaba por ser afinal um tipo muito inseguro de segurança); e a liberdade sem segurança equivale a estar perdido e abandonado (e, no limite, sem uma injeção de segurança, acaba por ser uma liberdade muito pouco livre)⁴¹⁷.

Esta discussão constitui o cerne da teoria contratualista dos séculos XVI e XVII⁴¹⁸, remontando às bases da teoria da soberania esboçada no mesmo período histórico. Outrossim, não pareceria ousado afirmar tal problemática como o sustentáculo justificador de toda a tradição política da modernidade ocidental. Tanto que teóricos do Estado, mesmo quando propunham formulações absolutamente distintas para o aparelho estatal, caso dos ingleses

⁴¹⁵BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, p. 23.

⁴¹⁶FREUD, Sigmund. **Mal-estar na civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1997, *passim*.

⁴¹⁷BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 24.

⁴¹⁸FONTES JÚNIOR, João Bosco Araújo. **Liberdades fundamentais e segurança pública: do direito à imagem ao direito à intimidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 31/39.

Thomas Hobbes⁴¹⁹ e John Locke⁴²⁰, convergiam integralmente no que concerne às razões justificadoras para a estruturação de uma instância capaz de monopolizar território, tributação e uso da força⁴²¹ em prol da garantia da paz civil (segurança).

O fundamento de tal estruturação está, como se sabe, na celebração de um pacto social em que os indivíduos renunciam uma parcela de sua liberdade em troca de uma parcela de segurança. Trata-se da passagem do estado de natureza ao estado civil. A alegoria do estado de natureza – seja como o campo da “guerra de todos contra todos”⁴²², motivada pelo fato de serem os homens absolutamente livres para fazer tudo aquilo que os meios a sua disposição lhes permitirem (Hobbes); seja como a fruição da liberdade plena, mas precária e insegura quanto à resolução dos eventuais conflitos surgentes⁴²³ (Locke) – representa o reino da liberdade irrestrita que precisa ser contida para viabilizar a convivência harmônica entre os indivíduos. O estado civil, por sua vez, representa o estabelecimento da necessária autoridade que, restringindo a liberdade dos indivíduos, provê a segurança capaz de tornar possível a vida em coletividade.

Prover a pacificação interna⁴²⁴ das comunidades políticas através do estabelecimento de uma economia da liberdade e da segurança, eis a razão fundamental da afirmação do

⁴¹⁹“A única forma de constituir um poder comum, capaz de defender a comunidade das invasões dos estrangeiros e das injúrias dos próprios comuneiros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio trabalho e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade”. Ver HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 130.

⁴²⁰“Contudo, uma vez que uma sociedade política não pode existir e nem manter-se sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para isso, punir as ofensas cometidas contra qualquer dos seus membros, só podemos afirmar que há sociedade política, quando cada um dos membros abrir mão do próprio direito natural transferindo-o para a comunidade, em todos os casos passíveis de recurso à proteção da lei por ela estabelecida”. Ver LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 61.

⁴²¹ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: formação do Estado e da civilização**. Vol II. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994, p. 97/98

⁴²²“Uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. A guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida [...] Tal como a natureza do mau tempo não consiste em dois ou três chuviscos, mas numa tendência para chover que dura vários dias seguidos, também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia de não haver beligerância”. Ver HOBBS, ob.cit., p. 98

⁴²³ “No estado de natureza, todo homem é juiz da observância da lei natural baseada na razão e tendente à preservação da paz e da Humanidade. A necessidade de um juízo imparcial e específico, no entanto, deriva da parcialidade, das paixões e vinganças tão comuns à conduta humana, especialmente quando estejam envolvidas questões que façam parte de sua esfera de interesses. Da mesma forma, poderia acontecer, no contexto do estado de natureza, que os homens tratassem com displicência as questões que envolvessem os negócios alheios”. Ver LOCKE, ob.cit., p. 85.

⁴²⁴A noção de *pacificação interna* é uma categoria utilizada por Giddens para designar os diversos fenômenos relativos à diminuição progressiva da violência nas questões internas dos Estados-nação, situação diretamente relacionada ao processo de centralização e fortalecimento do poder político. Ver GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2008, p. 202/216.

Estado moderno no Ocidente. Tal composição, evidentemente, não constitui uma fórmula exata para todas as experiências políticas inseridas no contexto da modernidade ocidental. A medida de liberdade e a medida de segurança de cada arranjo estatal, numa localidade historicamente determinada, dependerá do projeto político ali estabelecido. Isto é evidente mesmo no plano teórico dos autores acima referidos: o Leviatã hobbesiano propõe uma composição de máxima segurança e nenhuma liberdade, enquanto o Estado civil lockiano propõe um arranjo de máxima liberdade com segurança⁴²⁵.

Ordem pública, portanto, pode ser definida como os objetivos eleitos por um determinado projeto político articulado a partir do Estado, cuja composição central constitui o delineamento de uma economia da liberdade e da segurança. Consequentemente, a ordem é “pública” por duas razões óbvias: em primeiro lugar, porque administrada de forma monopolizada pelo aparelho estatal e de maneira apartada dos interesses privados dos indivíduos. Depois, por encontrar na coletividade, nos indivíduos, o seu campo de ação, os destinatários de seus dispositivos e mecanismos⁴²⁶.

Há uma discussão sem fim, sobretudo no campo do direito público, motivada pela grande dificuldade em construir uma definição jurídica minimamente satisfatória de “ordem pública”⁴²⁷. Alega-se, neste particular, a imprecisão de conteúdo e amplitude de alcance, que traduzem a expressão como verdadeiro conceito jurídico indeterminado⁴²⁸. Neste campo, registram-se as mais variadas leituras. Dos que imaginam se tratar de um conceito absolutamente superado⁴²⁹ até os que o encaram como um complicado “estado de estabilidade dinâmica de uma sociedade, resultante de mecanismos reguladores, que conferem o estabelecimento de relações livres a cada um dos indivíduos”⁴³⁰.

Subsiste uma limitação metodológica clara na tentativa de precisar, abstratamente, uma definição geral de ordem pública. Tal demanda somente é possível de ser atendida quando restrita a uma experiência político-institucional específica. O que é possível

⁴²⁵BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 26/27.

⁴²⁶FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 26.

⁴²⁷FILOCRE, ob.cit., p. 25.

⁴²⁸LAZZARINI, Álvaro. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. *In Revista de Informação Legislativa*. Ano 29, n. 115. Brasília: Senado Federal, jul/set. 1992, p. 277.

⁴²⁹É o caso, por exemplo, do entendimento de Amadeu Recasens i Brunet, citado por RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade: alternativas à crise**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009, p. 49.

⁴³⁰FILOCRE, ob.cit., p. 24.

desvendar, a nosso aviso, é o substrato ideológico⁴³¹ sobre o qual repousa, em geral, a noção de “ordem pública”: trata-se da ideia de “convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento”⁴³².

Nessa perspectiva, o discurso e a prática de qualquer regime político, democrático ou não, reivindica inexoravelmente a noção de ordem pública como recurso de legitimação. Trata-se de uma categoria que se “abre a diferentes apropriações, democráticas e autoritárias, comprometidas ou não com o respeito ao estado democrático de direito e com a preservação a legalidade”⁴³³. O apelo à ordem, no entanto, é uma característica muito mais marcante nas espécies de regime não democráticos, notadamente como expediente justificador do extrapolamento dos limites da legalidade. Quando nos referimos a modelos “não democráticos”, evidentemente podemos nos referir a uma miríade de arranjos de organização do poder político.

Aqui, todavia, identificaremos a noção de regime “não democrático” com a ideia de autoritarismo. Este se traduz, em linhas muito gerais, na degeneração do chamado “princípio de autoridade”. O problema da autoridade, seja na família, nas relações interpessoais ou no governo do Estado⁴³⁴, é a questão dos limites e do processo de legitimação das relações sociais estabelecidas entre indivíduos e/ou grupos hierarquicamente distintos na estrutura de

⁴³¹ Entendendo a ideologia como “uma forma de pensamento orientada para a reprodução da ordem estabelecida [...]”, ou seja, uma “visão social do mundo” relativa a “um conjunto relativamente coerente de ideias sobre o homem, a sociedade, a história e a sua relação com a natureza”, ver LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 11 e 13.

⁴³² VERGOTTINI, Giuseppe. Ordem pública. In: **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v. 2, 12 ed., Brasília: UnB, 2004, p. 851. No ordenamento jurídico brasileiro, registra-se um esforço de positivação de um conceito de “ordem pública”. Trata-se do Decreto nº 88.777/1983, que estabelece o regulamento nacional para polícias e bombeiros militares, que precisa a referida definição como o “conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum”. À semelhança das tentativas conceituais da literatura especializada, todavia, trata-se de definição pautada em conteúdos semanticamente fracos.

⁴³³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 410.

⁴³⁴ Falamos em “governo do Estado” por entendermos que a problemática governamental não está cingida necessariamente aos domínios da organização e exercício do poder político. Nesse sentido, Michel Foucault nos lembra que a questão do “governo” emergiu, a partir do alvorecer da Idade Moderna, como uma temática central para a sociabilidade ocidental, abrangendo uma multiplicidade de campos: a questão do governo de si, de como conduzir a si mesmo; do governo das almas e das condutas, ou seja, de como conduzir os homens à salvação da vida eterna; do governo dos filhos, a problemática da pedagogia, de como educar as crianças; por último, e não menos importante, justamente o governo do Estado. Ver FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. 24 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 280.

uma dada sociedade. Tudo que extrapola tais limites recai nos domínios do “autoritarismo”. Assim, a característica fulcral de um regime político autoritário, mas não a única, reside na existência de um nível demasiadamente elevado de imposição do consenso por um determinado grupo social ou força política autônoma, o que se funda numa estrutura bastante verticalizada de organização do poder político e que, não raramente, se utiliza de expedientes de natureza física e psicológica altamente repressivos. Isso promove o desmantelamento e a minimização de boa parte – ou de todos – dos meios de participação de amplos setores sociais no âmbito das decisões políticas relevantes⁴³⁵.

Assim, o paradigma da “ordem pública” no contexto do autoritarismo assume um caráter monológico e unidimensional que, apesar de imposto a todos, é pensado a partir dos interesses, das necessidades e da visão de mundo da elite política que preside o processo político majoritário. Como aduz o jurista Cláudio Pereira de Souza Neto, para o pensamento autoritário, “o fundamental é que se tenha lugar uma decisão política capaz de estabelecer a ordem, de subsistir o dissenso político pela adesão, ainda que imposta pela força a um determinado conjunto de valores, subtraído à esfera das divergências”⁴³⁶. Trata-se, portanto, do elogio da noção schmittiana de soberania, segundo a qual soberano é aquele que decide sobre a exceção⁴³⁷, ou seja, aquele foi capaz de tomar a decisão que manteve a ordem, ainda que à revelia da própria lei. Num regime autoritário, mais importante que preservar a legalidade é, sob qualquer hipótese, manter a ordem⁴³⁸.

Já uma noção democrática de ordem pública, como se pode inferir da discussão travada acerca de um Estado Democrático de Direito no subtópico anterior, estrutura-se a partir do respeito estrito à legalidade que, sob o paradigma contemporâneo do constitucionalismo democrático, encontra seus principais referenciais na Constituição e nos direitos fundamentais. A decisão política fora de tais balizas não representa o exercício pleno da soberania, e sim a negação da ordem pública e, por conseguinte, do projeto político

⁴³⁵STOPPINO, Mario. Autoritarismo. In **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v. 1, 12 ed., Brasília: UnB, 2004, p. 94.

⁴³⁶SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 410.

⁴³⁷Um autor contemporâneo que rediscute a concepção schmittiana de soberania é o italiano Giorgio Agamben. Neste particular, ver AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 9-49.

⁴³⁸SOUZA NETO, ob.cit., p. 410.

assumido para uma determinada comunidade política⁴³⁹.

Pensar o problema da ordem pública no projeto democrático está mais ligado à questão da “função socializante” operada pela institucionalidade democrática no âmago da cultura política de uma determinada comunidade política. Trata-se de uma situação paradoxal: por um lado, a ordem pública é elemento essencial para o projeto político de qualquer comunidade política. De outra banda, no entanto, a construção da aludida noção, sob os influxos do projeto democrático, é uma das tarefas mais tortuosas do processo de democratização. Certamente, é sob o paradigma da “ordem pública” que as permanências dos velhos regimes não democráticos mais se fazem sentir, no contexto de jovens democracias, como a brasileira.

Assim, diferente do paradigma do autoritarismo, em que os conflitos são suprimidos e o consenso é imposto, muitas vezes através da violência⁴⁴⁰, a cultura política democrática deve ser encarada como o reino do dissenso e da confrontação agonística. Os poucos consensos admissíveis são de natureza procedimental, referentes ao princípios ético-políticos como a tolerância, a não violência, a confiança interpessoal. Nessa perspectiva, a politóloga belga Chantal Mouffe propugna que a tarefa principal da política democrática “não é eliminar as paixões nem relegá-las à esfera privada para tornar possível o consenso racional, mas para mobilizar aquelas paixões em direção à promoção do desígnio democrático”⁴⁴¹.

Compreendendo, portanto, que o tecido social deve ser encarado como um ambiente bastante complexo e atravessado “por ambivalências de todos os tipos”⁴⁴², convivem não uma, mas inúmeras ordens, legitimamente estabelecidas, a ser harmonizadas através de diferentes mecanismos democráticos – a polícia, inclusive – que possibilitem a resolução dos conflitos que normalmente surgem⁴⁴³.

Não é que a noção de ordem pública, sob a égide do projeto democrático, seja totalmente aberta a qualquer composição. Isso não seria possível, afinal o monopólio legislativo, territorial, arrecadatório e uso da força física permanece exclusivamente nas mãos

⁴³⁹SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 411.

⁴⁴⁰“A especificidade da democracia moderna repousa no reconhecimento e legitimação do conflito e na recusa em suprimi-lo pela imposição de uma ordem autoritária”. Ver MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. In **Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, 2003, p. 17.

⁴⁴¹MOUFFE, ob.cit., p. 16.

⁴⁴²TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?**. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 141.

⁴⁴³SULOCKI, Victoria-Amalia de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 183-185.

do Estado. O que propomos, na realidade, é uma perspectiva mais flexível, dialógica e horizontalizada, que viabilize alternativas plurais de promoção da paz e estabilidade social, sob a guarida da legalidade democrática. As condições viabilizadoras de um modelo tal, no Brasil contemporâneo, serão discutidas mais detalhadamente no capítulo final desta monografia.

É, portanto, a partir da tríade poliarquia completa, Estado Democrático de Direito e ordem pública que se estrutura um modelo teórico adequado para pensar o regime político instaurado pela Nova República. Ocorre, todavia, que o modelo de ordem pública vigente entre nós, contemporaneamente, ainda reproduz, de forma sensível, concepções e práticas que remontam a experiências políticas autoritárias. A expressão máxima dessa constatação se encontra – eis que, finalmente, voltamos a ela – na questão relativa à segurança pública.

A literatura não costuma divergir quanto à proposição de que “ordem pública” e “segurança pública” são categorias distintas⁴⁴⁴, porém intimamente interligadas. O problema da segurança, mesmo do ponto de vista etimológico, refere-se à minimização de riscos e perigos existentes⁴⁴⁵. Nessa perspectiva, optamos por perceber, numa primeira aproximação, o aparelho de “segurança pública” de uma determinada comunidade política como “um instrumento eficaz de controle social, que por sua vez segue determinadas políticas, visando a determinados fins”⁴⁴⁶. Estas finalidades nada mais mais constituem que o projeto de “ordem pública” assumido pela comunidade política em questão. Assim, em linhas gerais, é correto afirmar que a função primordial do aparelho de segurança pública é a de uma estrutura de manutenção da ordem pública de uma comunidade política historicamente dada.

Como afirma Luís Flávio Saporì, a rejeição à ameaça representada pelo desvio e a necessidade consequente de reafirmar os padrões comportamentais institucionalizados representam uma regularidade constitutiva de boa parte das coletividades humanas ao longo da história⁴⁴⁷. Não se trata de uma invenção da modernidade política ou do Estado moderno. A questão relativa a este é que o aludido processo de monopólio efetivo do uso da força física demanda do ente estatal a configuração de um eficiente sistema de vigilância de todo o

⁴⁴⁴Por todos, ver RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade: alternativas à crise**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009, p. 47/50; FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 41/51; SULOCKI, Victoria-Amalia de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 44-55.

⁴⁴⁵RODRIGUES, ob.cit., p. 39-40.

⁴⁴⁶SULOCKI, ob.cit., p. 53-54.

⁴⁴⁷SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 21.

território a ele pertinente, que se tornou – por sinal – um meio básico de concentração de recursos políticos⁴⁴⁸.

Isso permitiu tanto a estruturação de um paradigma de estabilidade e harmonia social (ordem pública) como o estabelecimento, pela própria autoridade pública, das condutas sociais consideradas inadequadas aos padrões de ordem postos. O campo privilegiado de tais comportamentos desviantes é o da criminalidade. Eis a associação quase instantânea que se faz, contemporaneamente, entre crime e segurança pública. Daí o porquê de a função primordial do aparelho de segurança pública, como mantenedor da ordem publicamente posta, ser o combate ao comportamento criminalizado, não apenas através da ação pontual, mas da formulação e execução das chamadas políticas públicas de segurança. Outrossim, dentre as instituições estatais que, contemporaneamente, desempenham as atividades securitárias destacam-se as polícias.

Deve-se observar, outrossim, que a existência de um aparelho securitário também gera expectativas em relação aos cidadãos de uma determinada comunidade política. Nesta perspectiva, a manutenção da ordem pública (aparelho securitário) está voltada, primariamente, para a preservação dos patrimônios e das integridades físicas dos cidadãos⁴⁴⁹. É tanto que a boa gestão da segurança pública surge, em todo o Ocidente, como uma das principais demandas para a afirmação da legitimidade dos governos e de um projeto sólido para a comunidade política. A proliferação do medo e da insegurança, notadamente em contextos de expansão da violência criminal⁴⁵⁰ como o do Brasil contemporâneo, tem afetado o nível de confiabilidade dos atores governamentais, repercutindo de forma decisiva até mesmo nas disputas eleitorais⁴⁵¹.

Estabelecidas tais premissas teóricas, resta-nos sustentar a pertinência da afirmação difusamente explorada no decorrer deste e de outros tópicos: a de que um dos grandes déficits do projeto democrático brasileiro está na manutenção de um modelo de ordem pública com significativas permanências autoritárias e de um aparelho securitário que perpetra sistemáticas violações a direitos fundamentais elementares, como a vida, a integridade física e a liberdade.

⁴⁴⁸GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2008, p. 194-202.

⁴⁴⁹SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 17.

⁴⁵⁰Segundo Bauman, “a insegurança moderna, em suas várias manifestações, é caracterizada pelo modo dos crimes e dos criminosos. Suspeitamos dos outros e de suas intenções, nos recusamos a confiar (ou não conseguimos fazê-lo) na constância e regularidade da solidariedade humana”. Ver BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009, p. 16.

⁴⁵¹SAPORI, ob.cit., p. 17.

3.3. Apresentando outro paradoxo: uma democracia política que convive com um modelo securitário autoritário

No ano de 2009, o Governo Federal organizou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), contando com ampla participação de diversos setores da sociedade civil organizada – como ONGs, sindicatos, associações, universidades, entre outros – e representantes dos três níveis de governo. O objetivo geral do evento, conforme consignado pelo texto-base elaborado pelo Ministério da Justiça, foi o de estabelecer as diretrizes e princípios norteadores de uma “política nacional de segurança pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental”⁴⁵².

Não há como negar o caráter inovador do evento. Há poucos anos, colocar a sociedade civil e o Estado, horizontalmente, para uma discussão ampla acerca das possibilidades de construção de uma política nacional de segurança pública era algo totalmente impensado. Trata-se de uma inflexão importante para concluir que, apesar de nossas constatações em contrário, os influxos democráticos não têm passado totalmente à margem da temática da segurança pública. Voltaremos a essa discussão no último capítulo desta monografia.

É possível, todavia, estabelecer uma outra leitura acerca da realização da CONSEG quase vinte anos depois do término da transição para a Nova República. Nessa perspectiva, o aludido evento, junto com outras iniciativas capitaneadas pelo Governo Federal – como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) – ainda são articulações muito incipientes entre os campos da segurança pública e da democracia no Brasil contemporâneo.

Apesar de tais esforços, a contextualização geral da gestão da segurança pública na Nova República revela mais continuidades e permanências⁴⁵³ que, propriamente, rupturas no que diz respeito às concepções e práticas largamente utilizadas pelo aparelho estatal durante as experiências político-institucionais de base autoritária. A violência de Estado e a consequente violação sistemática de direitos fundamentais elementares, como a vida, a liberdade e a integridade física – consubstanciadas em expedientes como a tortura, o abuso da força, a execução sumária, a invasão de domicílio, o tratamento seletivo dos diferentes

⁴⁵²BRASIL. **Texto-base para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 17.

⁴⁵³PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In: **Revista USP**, n. 9. São Paulo: USP, 1991, p. 51.

segmentos sociais – ainda constituem um lugar comum na prática securitária do Brasil contemporâneo⁴⁵⁴. Isto sem que se mencionem outras mazelas incontestes nesse campo, como a corrupção, a impunidade e a incapacidade de dar conta do fenômeno de expansão da criminalidade violenta em nossos dias⁴⁵⁵.

Neste particular, o próprio Governo Federal, no supracitado texto-base da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, reconhece expressamente que o projeto democrático brasileiro

não foi capaz, até hoje, de garantir a pacificação social com a evocação da garantia de direitos. Durante muito tempo, não apenas no Brasil como em toda a América Latina, o tema da soberania nacional foi utilizado como marco orientador das políticas de segurança pública que, em nome da defesa nacional, atuava na busca por inimigos. Revelava-se aí a falta de sentido e de projeto político das estratégias pautadas exclusivamente na expectativa de controle punitivo da sociedade (sem eficiência na punição), como um vácuo de políticas e direitos, terreno fértil para a perpetração de ondas maiores e mais complexas de violência e criminalidade⁴⁵⁶.

Discutindo a questão da violência institucional no Brasil contemporâneo, Robert E. Ahnen destaca, citando pelo menos seis referências, que literatura politológica estabelece uma associação positiva entre democratização e redução progressiva dos índices de violação de direitos fundamentais básicos, como a vida, a liberdade e a integridade física, por parte do aparelho de segurança pública. Haveria, nesse contexto, várias boas explicações para a aludida relação.

Da maior responsabilidade dos líderes democráticos para com a atenuação dos conflitos sociais através de expedientes não violentos a um papel mais vigilante assumido pela mídia e pela sociedade civil organizada na fiscalização de abusos patrocinados pelo Estado na gestão securitária – em tese, tudo parece conspirar, numa ambiência democrática, para que o Estado assumira uma postura de respeito à legalidade e repudie práticas que violem os direitos fundamentais dos cidadãos⁴⁵⁷.

A experiência da Nova República refuta integralmente a associação entre democratização e redução da violência institucional. Segundo Ahnen, contradizendo uma

⁴⁵⁴PINHEIRO, Paulo Sérgio. Governo democrático, violência e Estado de direito. *In Brasil: fardo do passado, promessa do futuro* (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 249/251.

⁴⁵⁵CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. *In Desafios da gestão pública de segurança*. São Paulo: FGV, 2009, p. 189/191.

⁴⁵⁶BRASIL. *Texto-base para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 10-11.

⁴⁵⁷AHNEN, Ronald E. The polics of police violence in democratic Brazil. *In Latin American Politics & Society*, vol. 49, n. 1. Miami: University of Miami, 2007, p. 143.

formulação teórica amplamente difundida, vários estudos indicam que, ao invés de diminuir, várias práticas de violência patrocinadas pelo Estado, como a tortura, o abuso da força e as execuções sumárias, aumentaram significativamente após o término da transição para o regime democrático⁴⁵⁸.

A escassez de dados, diante da ilegalidade das práticas em análise, não nos permite estabelecer uma série histórica que comprove, de forma incontestável, o aumento de tais abusos sob a égide da institucionalidade democrática. A única série histórica por nós encontrada, compreende o período de transição e instauração democrática elaborada pelo Núcleo de Estudos sobre a Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), a partir de notícias veiculadas na imprensa sobre execuções sumárias praticadas por policiais.

Registrou, no período, um total de 11.627 casos entre 1980 e 2006, com ápice no ano 2000, quando foram registrados 1.980 casos⁴⁵⁹. No mesmo período, também segundo o NEV-USP e com base nas mesmas fontes, ocorreram 9.596 casos de violência policial no País⁴⁶⁰. Há, todavia, em ambas as séries, uma sobre-representação significativa do estado de São Paulo, talvez por ser a UF onde está situado o Núcleo e onde, fatalmente, se tinha acesso a mais informações. Dos 11.627 casos de execução sumária, 8.422 foram registrados em São Paulo. Da mesma forma, dos 9.596 registros de violência policial, 5.405 também foram catalogados na aludida UF. Assim, se a fragilidade das fontes impede que prossigamos no esforço de esmiuçar a série ano a ano, os bancos de dados em questão oferecem um panorama indicativo das graves violações perpetradas pelas instituições policiais ao redor do País.

Deve-se consignar, de toda maneira, que, com base na imprensa, dificilmente um comparativo entre o regime de exceção precedente e a Nova República produziria resultados idôneos a fim de demonstrar, cabalmente, que a violência policial aumentou efetivamente ao longo dos anos, como sugeriu Robert E. Ahnen. É preciso destacar, neste particular, a censura e a vigência de um verdadeiro terror de Estado⁴⁶¹ que transpassavam a prática política dos militares. Nesse contexto, não se poderia assegurar que a imprensa ou outras fontes, de fato, tivessem condições de publicar notícias acerca de eventuais atos de violência, sobretudo

⁴⁵⁸AHNEN, ob.cit., p. 141.

⁴⁵⁹NEV. **Banco de dados da imprensa – Execuções Sumárias (1980-2006)**. Disponível em <http://www.nevus.org/downloads/ex_brasil.htm> Acesso em 12 fev. 2011.

⁴⁶⁰NEV. **Banco de dados da imprensa – Violência Policial (1980-2006)**. Disponível em <http://www.nevus.org/downloads/vp_brasil.htm> Acesso em 12 fev. 2011.

⁴⁶¹PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In **Ditadura e Democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas** (org. Carlos Fico *et alii*). São Paulo: FGV, 2008, p. 153.

execuções sumárias, patrocinadas por agentes do Estado⁴⁶².

Ademais, o advento da democracia propiciou uma intervenção mais qualificada da imprensa livre, da sociedade civil e das agências internacionais de proteção aos direitos humanos, o que tornou os governos, de maneira geral, mais transparentes quanto aos abusos patrocinados por suas forças policiais⁴⁶³. Outras questões também devem ser levadas em conta, como a progressiva ampliação das fontes e meios de informação, o que permitiu que os dados disponíveis na imprensa na última década, por exemplo, fossem mais abundantes que na década de 1980 a 1990.

Isso não quer dizer, todavia, que nossas alegações acerca do alto grau de ilegalidade da prática securitária das instituições policiais no Brasil contemporâneo não possam ser demonstradas sob nenhuma hipótese. É possível aferir, que, apesar da escassez de dados, que as polícias brasileiras têm patrocinado, a despeito da legalidade e das instituições democráticas, uma carnificina que, mesmo do ponto de vista prático, não tem propiciado resultado algum em termos da redução dos altíssimos índices de criminalidade violenta hoje verificados no País.

Sabemos que a discussão acerca dos abusos policiais no Brasil contemporâneo enceta um sem-número de nuances e abordagem. A fim de atingir nosso objetivo neste particular, qual seja demonstrar como a prática securitária ainda largamente utilizada no País guarda estreita relação com um paradigma autoritário de ordem pública. Abordaremos por ora um ponto específico, a saber, o alto índice de letalidade das ações policiais.

3.3.1. Sobre a alta letalidade das ações policiais na Nova República: um exemplo das permanências autoritárias

A alta letalidade das ações policiais sob a égide da institucionalidade democrática na Nova República pode ser demonstrada com dados, conforme se fará a seguir, registrando-se alguns episódios emblemáticos ao longo dos anos⁴⁶⁴. Relembrem-se, por exemplo, os 111 detentos mortos pela PM-SP no massacre dos Carandiru (1992); os 19 trabalhadores sem-terra

⁴⁶²BANHOS, Pablo. **How does a democratic brazil contrast with authoritarian Brasil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009, p. 54.

⁴⁶³BANHOS, ob.cit., p. 100.

⁴⁶⁴IZUMINO, Wânia Pasinato *et alii*. Violência policial: a ação justificada pelo estrito cumprimento do dever. In: **Continuidade autoritária e construção da democracia: relatório final** (org. Paulo Sérgio Pinheiro *et alii*). São Paulo: NEVUSP, 1999, p. 294.

executados numa operação que contou com cerca de 150 policiais militares do Pará, no massacre de Eldorado dos Carajás (1996); a extrema brutalidade policial e o assassinato de um civil registrado por um cinegrafista amador numa *blitz* de rua na favela Naval, em Diadema-SP⁴⁶⁵.

Isso sem que se mencione o envolvimento de policiais militares em atividades de grupo de extermínio. Citemos dois exemplos emblemáticos, ambos do ano de 1993 e na cidade do Rio de Janeiro: a chamada “chacina da Candelária”, em que seis menores e dois maiores sem-teto foram assassinados por policiais militares que faziam parte de um grupo de extermínio; e a “chacina de Vigário Geral”, em que vinte e um moradores foram executados por um grupo de extermínio formado por mais de 50 homens encapuzados. Cinquenta e dois policiais militares do Rio de Janeiro foram acusados de envolvimento na ação⁴⁶⁶.

Os exemplos mais notórios propiciam apenas uma leve pincelada no quadro geral da violência patrocinada por agentes do Estado em plena ambiência democrática. Não foram escolhidos apenas em função de sua notoriedade, mas principalmente por serem ilustrações do público-alvo da ação policial letal no Brasil contemporâneo: homens, jovens, pobres, negros e marginalizados; ou seja, o mesmo perfil das vítimas de homicídio e da criminalidade violenta como um todo⁴⁶⁷.

Um levantamento feito por Robert E. Ahnen, a partir da *database* do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), sugere que, entre 1994 e 2001, 8.035 pessoas foram assassinadas durante ações policiais, em 19 das 27 unidades federadas brasileiras⁴⁶⁸. Apesar do extenso campo de análise, deve-se destacar que a subnotificação de dados acerca da letalidade das polícias brasileiras é ainda mais grave que os registros relativos à criminalidade violenta. Ademais, inexistente uma contabilização oficial, razão pela qual as fontes de coleta estão basicamente restritas às notícias veiculadas pela imprensa e aos relatórios produzidos pelas organizações de direitos humanos⁴⁶⁹. Basta ver que, somente no estado de São Paulo, os registros apresentados por Paulo Sérgio Pinheiro no período 1990-1998 indicam que 6.218

⁴⁶⁵PINHEIRO, Paulo Sérgio. Governo democrático, violência e Estado de direito. In **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 250.

⁴⁶⁶SILVA, Luis Antonio Machado da. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. In **Revista de Sociologia e Política**, n. 13. Curitiba: UFPR, 1999, p. 116.

⁴⁶⁷BANHOS, Pablo. **How does a democratic brazil contrast with authoritarian Brazil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009, p. 100-101; PINHEIRO, ob.cit., p. 250.

⁴⁶⁸AHNEN, Ronald E. The polics of police violence in democratic Brazil. In **Latin American Politics & Society**, vol. 49, n. 1. Miami: University of Miami, 2007, p. 149.

⁴⁶⁹NEV. **4º Relatório Nacional sobre Direitos Humanos**. São Paulo: USP, 2010, p. 19.

civis foram mortos durante ações policiais, sugerindo a existência de lacunas quantitativas importantes nos dados utilizados por Ahnen .

Outrossim, se isolarmos os dados de um único ano (1992), veremos que – de acordo com a Human Rights Watch 1.470 pessoas foram mortas em ações policiais no estado de São Paulo, quase um terço do total de homicídios naquele ano. No mesmo período, a polícia da cidade de Nova Iorque – localidade cuja criminalidade violenta, na época, era proporcional ao estado de São Paulo – matou apenas 24 pessoas, ou seja, um número mais de cinquenta vezes menor, já considerando as ponderações relativas à variação populacional entre as duas localidades⁴⁷⁰.

Numa análise contemporânea, os pesquisadores do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010 conseguiram obter informações a respeito de mortes durante ações policiais, no ano de 2009, em apenas quinze das vinte e sete unidades federadas. Segundo tais dados, foram mortas em ações policiais, pelo menos, 2.208 pessoas no ano de 2009⁴⁷¹, um aumento de 11,2% em relação aos dados coletados no ano anterior, quando foram registradas 1.986 ocorrências nessas mesmas quinze UFs.

A evidência de subnotificação, da mesma forma, é patente. Nos dados de 2009, somente São Paulo e Rio de Janeiro, juntos, totalizam 1.591 pessoas, o que sugere fortemente uma sobrerrepresentação de tais UFs no número final disponível. Há um maior acesso a informações sobre abusos policiais em tais estados-membros. Não é à toa, neste particular, que vários estudos sobre ação policial letal no Brasil tomam por base ambas as unidades federadas⁴⁷². Por outro lado, voltando aos dados do Anuário, algumas unidades federadas que disponibilizaram dados sobre a letalidade das ações policiais apresentaram números pouquíssimo plausíveis. O Piauí, por exemplo, divulga que – durante todo ano de 2009 – apenas uma pessoa foi morta em confronto com as polícias estaduais. Pernambuco, uma das UFs mais violentas da Federação, registrou apenas quarenta ocorrências de tal natureza.

Dois recentes estudos sobre a violência policial no Brasil contemporâneo foram levados a efeito, respectivamente, pela respeitada organização internacional de proteção aos direitos humanos Human Rights Watch e pelo Relator Especial da ONU para execuções

⁴⁷⁰HRW. **Police brutality in urban Brazil.** Disponível em <http://www.hrw.org/legacy/reports/1997/brazil/#P249_36066> Acesso em 19 dez. 2010.

⁴⁷¹FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010.** São Paulo: FBSP, 2010, p. 32.

⁴⁷²Por todos, ver HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo.** New York: HRW, 2009 e BANHOS, Pablo A. **How does a democratic Brazil contrast with authoritarian Brazil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009.

extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias. O foco de ambos os relatórios são os dois principais estados da Federação: Rio de Janeiro e São Paulo. Isto expressa uma limitação metodológica importante ao atingimento de nosso objetivo inicial, que seria uma abordagem de caráter nacional. No entanto, o peso e a visibilidade das duas UFs no cenário nacional e internacional indicam, fortemente, que a violência policial – inclusive através de práticas extremas, como a execução sumária – é um expediente corriqueiro ou, quando muito, utilizado por parte das organizações policiais em todo o país⁴⁷³. Em termos de dados objetivos, todavia, limitaremos nossa análise ao Rio de Janeiro e a São Paulo.

3.3.2. Onze mil civis mortos: os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo

A maior disponibilidade de dados sobre ação letal das instituições policiais verificados no Rio de Janeiro e em São Paulo se deve fundamentalmente à coleta oficial promovida pelos respectivos governos estaduais. A compulsoriedade da feitura e da publicização de tais estatísticas é prevista em atos normativos específicos, como a Lei nº 9.115/95 (São Paulo) e o Decreto nº 36.872/05 (Rio de Janeiro). O curioso, inicialmente, é observar que as mortes ocorridas no curso de ações policiais são categorizadas como “autos de resistência” (Rio de Janeiro) ou “resistência seguida de morte” (São Paulo)⁴⁷⁴, ou seja, assassinatos contra civis cometidos por policiais em serviço, numa situação de suposto confronto. Assim, do ponto de vista das autoridades públicas, tais estatísticas não configuram registros de violação policial aos direitos fundamentais, mas de uma situação legalmente prevista como lícita pelo ordenamento pátrio⁴⁷⁵.

De qualquer maneira, é oportuna a delimitação do campo possível de análise no âmbito dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Conforme consignamos no segundo capítulo, essas UFs registraram as maiores quedas percentuais, no período 1995-2008, nas taxas médias de homicídios por 100 mil habitantes: 44,75% no RJ e 56,59% em SP. São Paulo, aliás, deixou de ser uma das UFs mais violentas do País, com taxa média de

⁴⁷³RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Rattton). Rio da Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 139.

⁴⁷⁴ALSTON, Phillip. **Report of the special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: mission to Brazil**. UN: Human Rights Council Eleventh Session, 2010, p. 6.

⁴⁷⁵NASCIMENTO, Andréa Ana. Autos com ou sem resistência: uma análise dos inquéritos de homicídios cometidos por policiais. Texto apresentado no GT "Crime, violência e punição" no 33º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/component/option.com_docman/task.doc_download/gid.158/Itemid.85/> Acesso em 27 fev. 2011.

homicídios por 100 mil residentes superior à média nacional em 1995, para se tornar o terceiro melhor indicador nacional no ano de 2008. Assim, será significativo avaliar se as reduções nos números globais de assassinatos encontraram um padrão paralelo no que diz respeito às ações letais desempenhadas pelos órgãos securitários.

Deve-se considerar, além disso, que tais unidades federadas convivem há décadas com índices significativos de criminalidade violenta e às voltas com o chamado “crime organizado”, razão pela qual há de se presumir a existência de órgãos policiais experientes e preparados no combate ao crime de maneira geral. Do ponto de vista do investimento, já sabemos que São Paulo representou – no ano de 2009 – mais da metade das despesas totais em segurança pública no Brasil inteiro: foram quase nove bilhões de reais empregados. O Rio de Janeiro, entretanto, apresentou um orçamento modesto, inclusive se comparado com UFs menores, como Rio Grande do Norte, Rondônia e Alagoas: pouco menos de meio bilhão de reais foi investido na gestão securitária⁴⁷⁶.

Segundo a Human Rights Watch (HRW), somente nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, entre 2003 e 2009, foram assassinadas 11.010 pessoas durante ações policiais. Esse foi o número total de “autos de resistência” e “resistência seguida de morte” registrados pelas autoridades públicas das duas UFs. Em relação a homicídios cometidos por policiais fora de serviço, operando em esquadrões da morte, os dados também são impressionantes. Somente na Grande São Paulo, entre 2006 e 2008, foram registrados mais de 500 assassinatos com suspeita de envolvimento de policiais participantes de grupos de extermínio⁴⁷⁷.

No Rio de Janeiro, muitos policiais e ex-policiais civis e militares são componentes ativos das chamadas “milícias”⁴⁷⁸, que, em 2008, controlavam 171 comunidades no Rio de Janeiro⁴⁷⁹. De 521 pessoas identificadas como “milicianos”, em 2008, cerca de um terço pertenciam às polícias estaduais: 156 eram policiais militares e 18 eram policiais civis⁴⁸⁰. Esses grupos paramilitares são responsáveis por execuções sumárias e outros crimes

⁴⁷⁶FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 48.

⁴⁷⁷HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p.20/22.

⁴⁷⁸Em linhas gerais, uma milícia - nos moldes de sua atuação no estado do Rio de Janeiro - tem se caracterizado pela presença simultânea dos seguintes elementos: a) controle de um território e de uma população onde o grupo armado parcialmente habita; b) existência de um certo controle coercitivo sobre os moradores do território; c) o lucro pessoal como a principal razão de os membros estarem nesses grupos; d) um discurso de legitimação que faz referência à proteção dos moradores e ao estabelecimento da ordem na comunidade; e) participação ativa e reconhecida de agentes do Estado como membros desses grupos. Ver HRW, ob.cit., p. 49.

⁴⁷⁹RIO DE JANEIRO. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigação da ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ALERJ, 2010, p. 46.

⁴⁸⁰RIO DE JANEIRO, ob.cit., p. 45.

violentos, com sequestros e tortura, além de extorquirem moradores a pretexto de oferecerem segurança às comunidades e de prestar certos serviços como a venda de botijões de gás, transporte e o fornecimento ilegal de TV a cabo⁴⁸¹.

Deixando de lado o grave problema das atividades paramilitares empreendidas, paralelamente, por agentes de segurança pública do Estado, voltemos à questão da letalidade das ações policiais. Neste particular, embora não possamos estabelecer uma série histórica tão precisa quanto a que foi possível traçar em relação ao número global de homicídios, a análise comparativa pode demonstrar, sem dificuldade, que o nível de ação letal das polícias fluminense e paulista é altíssimo e não acompanha a tendência de redução encontrada na taxa média de homicídios por 100 mil residentes.

Assim, de acordo com a HRW, o número absoluto de mortos em operações policiais somente no estado de São Paulo é 34% superior ao mesmo número em toda a África do Sul⁴⁸², um país com uma taxa de homicídios por 100 mil residentes equivalente ao indicador paulista⁴⁸³. Em estudo diverso, que utiliza a mesma base de dados da HRW, o economista Daniel Cerqueira demonstra que, entre 2002 e 2004, somente no estado do Rio de Janeiro, as polícias mataram em operações oficiais uma média de 1.023 civis por ano. Todas as instituições policiais dos Estados Unidos da América mataram, no mesmo período, quase três vezes menos que a polícia de uma única UF brasileira: uma média de 363 civis por ano⁴⁸⁴.

De acordo com a ONU, um comparativo no ano de 2008 relativo à taxa de letalidade policial para cada 100 casos de homicídios “comuns” entre São Paulo, Rio de Janeiro, África do Sul e Estados Unidos apresentou o seguinte resultado: enquanto África do Sul e EUA apresentaram taxas relativamente baixas de letalidade, respectivamente 2,52 e 2,62 mortos pela polícia a cada 100 homicídios, São Paulo apresentou um índice de 8,46 ocorrências letais para cada 100 assassinatos “comuns” e o Rio de Janeiro, 19,86 casos⁴⁸⁵.

⁴⁸¹ALSTON, Phillip. **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: mission to Brazil**. UN: Human Rights Council Eleventh Session, 2010, p. 10.

⁴⁸²HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p. 21. Foram mortos, em São Paulo, 2.176 civis em operações policiais, no período entre 2003 e 2008. No mesmo período, na África do Sul, foram mortas 1.623 pessoas.

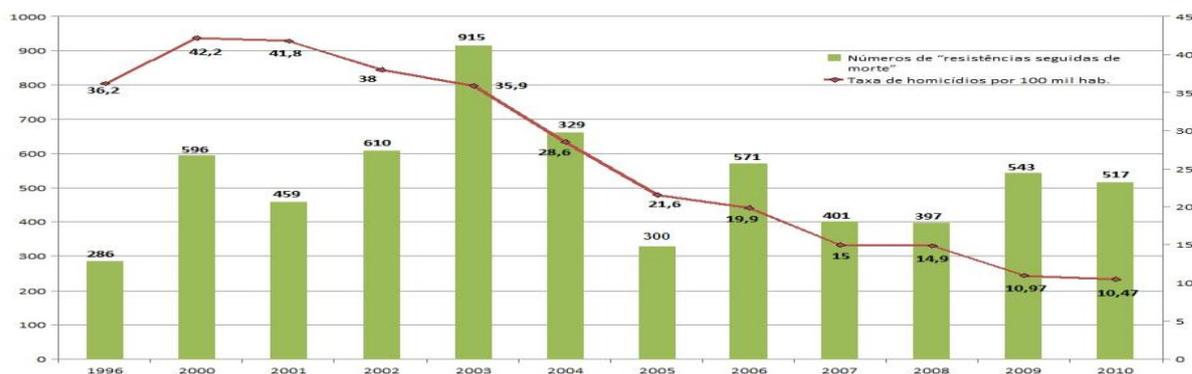
⁴⁸³Enquanto, no ano de 2010, São Paulo atingiu uma taxa média de 10,47 homicídios por 100 mil habitantes, a África do Sul, no ano de 2007, alcançou um índice de 11,7. Ver SÃO PAULO. Estatísticas da Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo – 2010. Disponível em <<http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica>> Acesso em 16 fev. 2011 e WASELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 68.

⁴⁸⁴CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. *In* **Desafios da gestão pública de segurança**. São Paulo: FGV, 2009, p. 191.

⁴⁸⁵ALSTON, ob.cit., p.7.

Outrossim, diferente da tendência de queda dos números globais da violência homicida em ambas as UFs, o nível de letalidade nas operações policiais apresenta um padrão de oscilação. Em São Paulo, de acordo com as estatísticas disponibilizadas pelo próprio governo, morreram em ações policiais pelo menos 5.483 pessoas entre 2000 e 2010, uma média de 498 civis/ano. Considerados os dois extremos da série (595 em 2000; 543 em 2010), tem-se uma redução de apenas 8%, com pico máximo da série em 2004, quando foram registradas 916 pessoas assassinadas. Se a estendermos até 1996, primeiro ano com informações disponíveis, veremos que a letalidade das ações policiais em São Paulo aumentou quase 90% entre 1996 (286 ocorrências) e 2010 (543 casos). Enquanto a taxa média de homicídios por 100 mil residentes caiu pouco mais de 69% na série 1995-2010⁴⁸⁶, a tendência inversa foi verificada nos números absolutos de “resistências seguidas de morte”, que registraram aumento de 89,86% entre 1996 e 2010. Comparemos graficamente:

GRÁFICO 10 – Taxa média de homicídios 100 mil hab. e número de mortos em ações policiais (1996-2010) – SP



Fontes: IPEAData, Mapa da Violência 2011 e Estatísticas da Secretaria de Seg. Pública de São Paulo.

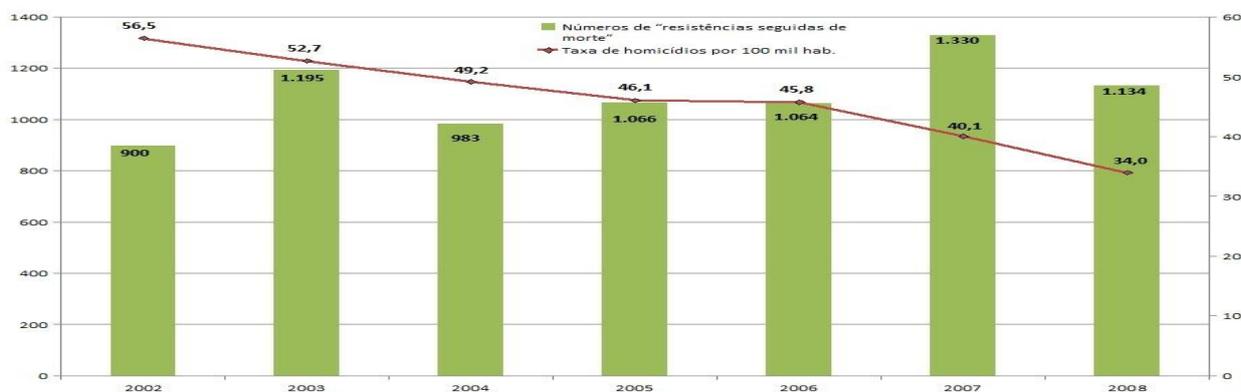
No Rio de Janeiro, apesar de a série disponível ser mais curta (2002-2008), verifica-se um padrão semelhante. Entre 2002 e 2008, registrou-se um aumento da ordem de 26% do número de civis mortos em operações policiais. No primeiro ano da série, verificaram-se 900 óbitos; no último, 1.134 assassinatos. O número total no período foi de 7.819 mortes, uma média anual de 977 casos⁴⁸⁷. No mesmo período, a taxa média de homicídios por 100 mil habitantes registrou redução da ordem de 39,8%. Comparemos graficamente a evolução dos

⁴⁸⁶Complementamos a série exposta na Tabela 2 com os dados de 2009 e 2010 disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo. Ver SÃO PAULO. Estatísticas da Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo – 2009/2010. Disponível em <<http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica>> Acesso em 16 fev. 2010.

⁴⁸⁷RIO DE JANEIRO. Estatísticas da Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro – 2002/2010. Disponível em <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=221>> Acesso em 19 fev. 2011.

indicadores na série comum disponível também no Rio de Janeiro (2002-2008):

GRÁFICO 11 – Taxa média de homicídios 100 mil hab. e número de mortos em ações policiais (2002-2008) - RJ



Fontes: Mapa da Violência 2011 e Estatísticas da Secretaria de Seg. Pública do estado de Rio de Janeiro

Traçado esse quadro, algumas questões fundamentais merecem ser mais bem esclarecidas, pois sintetizam a seguinte indagação: quais os principais significados de um padrão de redução da violência homicida “comum” e aumento do grau de letalidade das ações policiais?

3.3.3. Uma política informal de extermínio? Os pobres como vítimas privilegiadas

Em primeiro lugar, é preciso atentar que o registro, em categorias separadas, do número total de homicídios “comuns” e das ocorrências letais em ações policiais pode apresentar uma redução artificial dos índices globais de violência homicida numa determinada localidade. Normalmente, a violência policial reputada como legítima não integra o quadro geral dos homicídios, mormente por se tratar de uma conduta teoricamente prevista pelo ordenamento, distinta do crime de homicídio, portanto⁴⁸⁸.

No entanto, execuções sumárias eventualmente “camufladas” como “resistência seguida de morte” deveriam integrar os indicadores de homicídios de uma determinada localidade. Assim, em contexto de alta letalidade nas operações policiais, subsiste o risco real de manipulação dos dados gerais de homicídios, produzindo-se reduções artificiais dos indicadores. Isso revela a necessidade de produção independente dos dados que, como vimos, ainda são exclusivamente sistematizados e publicizados pelas secretarias estaduais de

⁴⁸⁸HRW. *Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo*. New York: HRW, 2009, p. 33.

segurança pública⁴⁸⁹.

É justo especular, em segundo lugar, se são críveis as alegações oficiais de que a alta taxa de letalidade nas ações policiais justifica-se pela ocorrência de legítima defesa e/ou estrito cumprimento do dever legal. As evidências às quais tivemos acesso, todavia, rejeitam integralmente essa leitura. De início, cumpre gizar a apuração promovida pela Human Rights Watch, no sentido de que mesmo funcionários do alto escalão da estrutura administrativa dos governos do Rio de Janeiro e de São Paulo reconhecem que muitas execuções sumárias são registradas, falsamente, como um “auto de resistência” ou uma “resistência seguida de morte”, a fim de assegurar a impunidade dos autores de tais condutas abusivas.

Neste particular, o ouvidor-adjunto das polícias paulistas, Sr. Júlio César Fernandes Neves, estima que cerca de oito em cada dez registros de resistência letal no estado de São Paulo guardam fortes suspeitas de abuso policial. No Rio de Janeiro, o promotor Alexandre Themístocles de Oliveira, cujo âmbito de atribuição cobre algumas das áreas de mais elevado nível de letalidade policial no estado, declarou à HRW que “quase todos” os números de resistência seguida de morte são farsas que ocultam a prática sistemática de execuções sumárias por parte dos agentes de segurança pública. Da mesma forma, o atual secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, revelou haver notícia de que até mesmo oficiais da polícia militar fluminense falseiam execuções sumárias sob a alcunha de “auto de resistência”, a fim de livrar seus subordinados de eventuais apurações por abuso policial⁴⁹⁰.

No que concerne às tentativas de falsear verdadeiras execuções sumárias em estatísticas de resistência seguida de morte, a literatura já aponta diversas estratégias adotadas pelas forças policiais. Um dos expedientes mais utilizados, segundo a HRW, é o chamado “falso resgate”. Consiste, basicamente, na remoção dos cadáveres das vítimas executadas durante ações policiais da cena do crime para hospitais. A medida, aparentemente esdrúxula, tem uma finalidade clara: legitimar o pretense esforço dos agentes de segurança na tentativa de socorrer os civis baleados da morte iminente, ocultando as execuções sumárias que realmente ocorreram.

Inúmeros relatos confirmam a prática corrente desse tipo de expediente. Um dos casos

⁴⁸⁹ALSTON, Phillip. **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: mission to Brazil**. UN: Human Rights Council Eleventh Session, 2010, p. 7.

⁴⁹⁰HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p. 33.

mais emblemáticos diz respeito aos 19 autos de resistência lavrados, em um único dia, quando da ocupação do Complexo do Alemão no ano de 1997. Este caso é paradigmático, inclusive, porque esta megaoperação, precedente de sua congênere ocorrida três anos depois (2010), envolveu mais de 1.000 homens. Os registros policiais noticiam que ao menos nove vítimas foram removidas para o hospital a tempo de ser salvas. A Human Rights Watch, todavia, teve acesso a fotografias, tiradas ainda na cena do crime, e a laudos necroscópicos que não deixam dúvidas de que as nove vítimas morreram efetivamente na cena do confronto, antes de serem removidas para o hospital⁴⁹¹.

Outras técnicas de ocultação de execuções sumárias, contabilizadas como fruto de um suposto conflito armado entre polícias e suspeitos, envolvem a retirada das roupas das vítimas, com o objetivo de prejudicar evidências que revelem a verdadeira natureza do assassinato. A ausência de roupas dificulta, por exemplo, a comprovação dos chamados “tiros à queima-roupa”, que são uma evidência importante para a caracterização de uma execução sumária. No caso, acima citado, dos 19 civis mortos em supostos confrontos no Complexo do Alemão, em 2007, a HRW teve acesso a fotografias demonstrando que, na cena do confronto, pelo menos 17 dos assassinados estavam vestidos. Todos os 19, todavia, chegaram completamente despidos para a realização da necropsia, demonstrando que, no trajeto “cena do crime-IML”, suas vestimentas foram deliberadamente retiradas com o fito de prejudicar a descoberta de eventuais execuções sumárias.

Também em São Paulo, na ofensiva policial posterior aos ataques da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), em maio de 2006, a HRW teve acesso a 17 casos de “resistência seguida de morte” registrados. Na necropsia, seis corpos foram apresentados totalmente despidos e dois apenas utilizando roupas íntimas. Em três laudos necroscópicos não há nenhuma menção a presença de roupas⁴⁹².

No total, os eventos de maio de 2006 resultaram em, pelo menos, 124 alegações de mortes oriundas de resistência à ação policial. Uma investigação independente, levada a efeito pelo respeitado perito forense Ricardo Molina de Figueiredo, concluiu que há evidências robustas a demonstrar que entre 60 e 70% de tais registros de “resistência seguida de morte” constituem, de fato, execuções sumárias praticadas por agentes do Estado. Dentre os elementos de convicção do experto, citemos três: 1) boa parte dos disparos atingiu as vítimas

⁴⁹¹HRW, ob.cit., p. 52-53.

⁴⁹²HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p.5 8.

em regiões altamente letais, notadamente o cérebro; 2) boa parte das vítimas apresentava perfurações de disparos com baixa dispersão, ou seja, pouca distância entre o atirador e o alvo; 3) há um número significativo de disparos de cima para baixo, forte indicativo de execução⁴⁹³.

A desproporcionalidade das ocorrências letais entre criminosos e policiais também é outra evidência de que, em grande medida, os registros de mortes por resistência à ação policial não passam de um subterfúgio para dar aparência de legalidade às execuções sumárias utilizadas pelos agentes securitários como “política” de segurança *ad hoc*. Seria de se supor, se corretas as alegações de “legítima defesa” ou “estrito cumprimento do dever legal”, que existisse, em relação aos casos de resistência à ação policial, um número igualmente elevado de baixas nos quadros dos órgãos de segurança. Não é o que ocorre, todavia.

No ano de 2008, para cada morte de agente de segurança em serviço, no estado do Rio de Janeiro, houve cerca de 43 civis mortos nas mesmas operações. Em São Paulo, a proporção foi de um policial morto para cada 18 civis assassinados⁴⁹⁴. Outrossim, há situações específicas ainda mais gritantes: no mesmo período, no município de Duque de Caxias, localizado na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, para cada morte de policial em serviço, foi registrado o assassinio de 103 civis e lavrados os devidos “autos de resistência”⁴⁹⁵. Se considerarmos as ações apenas da tropa de choque da Polícia Militar do estado de São Paulo, no período entre 2004 e 2008, verificaremos que, em todas as operações realizadas, foram mortos 305 civis e apenas um policial em serviço perdeu a vida⁴⁹⁶. Num comparativo internacional, no ano de 2008, para cada policial morto nos Estados Unidos da América, apenas nove civis perderam suas vidas em operações policiais⁴⁹⁷.

Se estabelecermos uma proporção entre número de prisões e número de civis mortos em operações policiais, o resultado é assombroso. Para cada civil morto pela polícia no Rio de Janeiro, apenas 23 outros civis são presos. Em São Paulo, a proporção é bem maior: 348 prisões para cada civil assassinado pelos agentes securitários. Este, ainda assim, um número absolutamente irrisório quando comparado com as polícias estadunidenses que, para cada

⁴⁹³HRW, ob.cit., p.28.

⁴⁹⁴HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p. 35.

⁴⁹⁵HRW, ob.cit., p.21.

⁴⁹⁶HRW, ob.cit., p. 40.

⁴⁹⁷HRW, ob.cit., p. 35.

civil em serviço, efetuam 37.751 prisões⁴⁹⁸. Isso demonstra, cabalmente, que não é um anacronismo se afirmar que, ainda hoje, a atuação policial no Brasil assume um padrão marcadamente belicista e voltado para o extermínio e não para a neutralização dos suspeitos⁴⁹⁹.

Merece destaque aqui uma reflexão empreendida pelo antropólogo Luiz Eduardo Soares a respeito da violência patrocinada contra policiais pelos traficantes do Rio de Janeiro. Segundo o autor, “todos sabem que essa prática é recente”, uma vez que, até bem pouco tempo, os membros de uma das principais facções criminosas que atuam na UF eram orientados a não atirar em policiais. “Hoje a fuzilaria é geral e irrestrita. Por quê? Há alguns anos, a PM deixou de aceitar rendição de bandido. Quem se rendesse seria executado.” Essa nova “política” gerou um efeito extremamente perverso: os delinquentes mudaram de atitude e passaram a lutar até a morte; o armamento pesado começou a ser comprado para combater não apenas as quadrilhas adversárias, mas a polícia⁵⁰⁰; ambos os lados passaram a tentar “antecipar” o ataque da contraparte. E chegamos aonde estamos hoje⁵⁰¹.

Outrossim, quanto ao perfil dos suspeitos exterminados, em que pese a ausência de dados específicos sobre cada civil assassinado – o que foi possível, bem ou mal, no que diz respeito às vítimas da violência homicida comum –, a experiência do dia a dia e a literatura consignam que a esmagadora maioria das ações policiais que resultam em ocorrências letais contra civis ocorrem entre os estratos mais baixos da população, notadamente nas favelas e bairros periféricos. O perfil das vítimas é o mesmo da violência criminal: jovens e, na sua maioria, negros⁵⁰².

Nesse particular, uma ampla pesquisa foi levada a cabo pelo estadunidense R.S. Rose, estabelecendo um quadro geral das execuções sumárias nas UFs do Rio de Janeiro e de São Paulo a partir de notícias veiculadas na imprensa no período de 1960 a 1999. Dividindo as vítimas em membros da “classe alta”, “classe média” ou “classe baixa”, os dados coletados por Rose (excluídos aqueles em que não foi possível determinar a posição social da vítima)

⁴⁹⁸HRW, ob.cit., p. 34.

⁴⁹⁹SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 403-404.

⁵⁰⁰Esse armamento pesado, inclusive, é regularmente fornecido, no mercado negro, por membros da polícia e das Forças Armadas. É o que atesta ROSE, R.S. **The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)**. Athens: Ohio University Press, 2005, p. 303.

⁵⁰¹SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 391.

⁵⁰²SOARES, ob.cit., p. 389.

demonstram que 97,8% das vítimas dos casos suspeitos de execução sumária patrocinadas pela polícia fluminense eram membros da “classe baixa”. Em São Paulo, o número foi proporcional atingindo a marca de 97,3%. No caso da cor da pele (também relativo aos casos em que a informação era disponível), se utilizarmos a dicotomia negros/brancos proposta na discussão do item 3.1.1, temos que 78,3% das vítimas no Rio de Janeiro eram negras; em São Paulo, 68,7%⁵⁰³.

Em recente estudo sobre os autos de resistência no estado do Rio de Janeiro, Andréa Ana do Nascimento e outros, após consignarem que mais de 65% das ocorrências letais em ações policiais acontecem na capital fluminense, verificaram que três das quatro áreas com maior número de casos de tal natureza localizam-se na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro (Penha, Bonsucesso e Pavuna), notadamente onde se concentra a maior parte das comunidades de baixa renda das cidades⁵⁰⁴. Outrossim, em outra discussão acerca da distribuição geográfica dos autos de resistência na cidade do Rio de Janeiro, a pesquisadora Patrícia S. Rivero destacou a relação da alta letalidade da ação policial com questões relativas à alta densidade demográfica e à alta criminalidade homicida, além de reconhecer as favelas como espaço privilegiado desse tipo de ocorrência⁵⁰⁵. Conclui, neste particular, que – no caso do Rio de Janeiro – “quem sofre mais com a violência por homicídios, sejam os produzidos por criminosos comuns ou por agentes de polícia, são as populações mais pobres e que habitam em favelas ou em áreas próximas destas”⁵⁰⁶.

Neste particular, o informe da ONU sobre execuções sumárias, que estabelece a relação entre alto grau de letalidade da ação policial e a sua localização geográfica nas localidades mais pobres do estado do Rio de Janeiro como uma premissa básica⁵⁰⁷, relata que, apesar da incipiente experiência das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), tem-

⁵⁰³ROSE, R.S. **The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)**. Athens: Ohio University Press, 2005, p. 299.

⁵⁰⁴NASCIMENTO, Andréa Ana. Autos com ou sem resistência: uma análise dos inquéritos de homicídios cometidos por policiais. Texto apresentado no GT "Crime, violência e punição" no 33º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/component/option.com_docman/task.doc_down_load/gid.158/Itemid.85/> Acesso em 27 fev. 2011.

⁵⁰⁵“Confirma-se que no geral as áreas e bairros com maior concentração de autos de resistência são também aquelas que têm as maiores taxas de homicídios, e principalmente aqueles bairros mais populares e densos demograficamente da Zona Norte do Rio, como também a área do Centro, onde há mais circulação de pessoas de diversos estratos sociais. Os autos de resistência coincidem também com bairros que albergam favelas grandes e populosas”. Ver RIVERO, Patrícia S. Segregação urbana e distribuição da violência: homicídios georreferenciados no município do Rio de Janeiro. In: **Dilemas**, vol. 3, n. 9. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010, p. 133.

⁵⁰⁶RIVERO, ob.cit., p. 118.

⁵⁰⁷ALSTON, Phillip. **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: mission to Brazil**. UN: Human Rights Council Eleventh Session, 2010, p. 8.

se que: 1) a instalação de UPPs, apesar das vantagens sobre as ineficientes políticas de segurança anteriores⁵⁰⁸, ainda se restringe a um número diminuto das quase 1000 favelas existentes; 2) nas favelas ainda não pacificadas, permanecem as operações de cariz marcadamente belicista e um alto número de baixas entre os civis. De dezembro de 2008 a fevereiro de 2010, ocorreram pelo menos dez operações em favelas fluminenses não pacificadas, que resultaram em 59 civis e 3 policiais mortos⁵⁰⁹.

Sobre as festejadas UPPs, merecem registro algumas considerações importantes. Em que pesem os seus inegáveis avanços, há de se fazer menção às dificuldades do governo fluminense em associar a “ocupação” dos territórios com políticas sociais de educação, cultura, saúde, desporto e lazer de caráter mais imediato. Não há sentido em patrulhar fortemente uma região paupérrima se não há o direcionamento político igualmente forte na redução das assimetrias sociais de tais localidades. Uma outra questão diz respeito ao nível de ingerência dos agentes de segurança pública no cotidiano dos moradores, através – por exemplo – da proibição de bailes *funk* em algumas comunidades. Outrossim, subsistem notícias de abusos policiais e de criminalização dos moradores das favelas⁵¹⁰.

Por fim, salientemos que a convivência entre o alto grau de letalidade das ações policiais nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo e a queda da violência homicida comum verificada na série 1995-2008 não permite a inferência que há algum tipo de efeito causal da primeira sobre a segunda. A discussão empreendida neste tópico apenas comprova, empiricamente, a existência de elementos suficientes para demonstrar a permanência de um modelo autoritário de ordem pública, verdadeira expressão de um Estado Democrático de Direito ineficaz, existente entre nós. Este é o ponto de partida do último capítulo de nossa monografia.

⁵⁰⁸As vantagens das UPP incluem o estabelecimento de um novo paradigma à política de exceção tradicionalmente empreendida nas favelas fluminenses. Ainda que seja cedo para avaliar a sua capacidade de persistência no tempo e o impacto no contexto geral da segurança pública no Rio de Janeiro, a proposta de perenidade das UPPs, contrastando com as megaoperações episódicas e altamente violentas do passado, tem assegurado às populações locais uma sensação de segurança sem precedentes. Há de se reconhecer, inclusive, o sucesso do governo fluminense em evitar que as facções criminosas retomem os territórios pacificados. Em algumas áreas, houve melhorias no provimento de serviços básicos. Ver ALSTON, ob.cit., p. 8.

⁵⁰⁹ALSTON, Phillip. **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: mission to Brazil**. UN: Human Rights Council Eleventh Session, 2010, p. 8-9.

⁵¹⁰ALSTON, ob.cit., p. 8-9.

4. DISCUTINDO O PARADOXO (2): PERMANÊNCIAS AUTORITÁRIAS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

4.1. Sobre o autoritarismo socialmente implantado no Brasil contemporâneo

Em ensaio denominado “Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático”, Pierre Bourdieu estabelece uma interessante reflexão acerca do papel do ente estatal na construção da forma como os indivíduos pensam, percebem e se relacionam com o mundo e com as pessoas ao seu redor. Segundo o sociólogo francês, a capacidade de concentração de toda sorte de recursos, materiais e simbólicos, e a centralidade ocupada pelo Estado na vida cotidiana dos indivíduos, desde o advento da modernidade política, permitem que o ente estatal assumira uma posição privilegiada na moldagem das estruturas mentais e na imposição de princípios de visão e classificação que tornam possível o advento, no plano da subjetividade, de uma visão social de mundo compartilhada pelos indivíduos⁵¹¹. “Não existe cultura sem seleção arbitrária de significados”⁵¹² e, dada a capacidade de monopolização de recursos materiais e simbólicos do ente estatal, não é de se estranhar que seja ele, o Estado, o principal protagonista do exercício daquilo que mencionamos, no segundo capítulo, como violência simbólica⁵¹³.

Nas palavras do próprio Pierre Bourdieu,

O Estado pode impor e inculcar de modo universal, na escala de um certo âmbito territorial, estruturas cognitivas e de avaliação idênticas, ou semelhantes, e que é desse fato que deriva “um conformismo lógico” e um “conformismo moral” (expressões de Durkheim), um acordo tácito, pré-reflexivo, imediato, sobre o sentido do mundo (...) Nas nossas sociedades, o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. Enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que ele impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes⁵¹⁴

Assumir tal modelo teórico como acertado importa, no campo específico desta monografia, pelo menos duas questões. Em primeiro lugar, ratifica a nossa opção metodológica, firmada ainda no primeiro capítulo desta monografia, quanto ao estudo da

⁵¹¹BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático”. In: **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996, p. 105.

⁵¹²COSTA, Jurandir Freire. **Violência e Psicanálise**. 3 ed. Rio da Janeiro: Graal, 2003, p. 23.

⁵¹³BOURDIEU, ob.cit., p. 99.

⁵¹⁴BOURDIEU, ob.cit., p. 115-116.

Nova República, compreendendo a precedência da democratização das instituições em relação ao campo da cultura e da sociabilidade políticas. Depois, para oferecer um instrumental capaz de aglutinar algumas das tessituras dos inquietantes paradoxos que se delinearão ao longo de três capítulos precedentes.

Recapitulemos, de forma sintética, as linhas fundamentais do que já expusemos. Vimos, em primeiro lugar, que o regime político instaurado pela Nova República constitui uma democracia política que pode se considerar estável e com expectativas reais de persistência temporal. Apontamos que, desde o final da transição democrática brasileira, em 1990, vários indicadores socioeconômicos melhoraram de forma sensível. A Constituição Federal de 1988, com a sua franca adesão ao paradigma do constitucionalismo democrático, ofereceu um suporte jurídico-político fundamental ao aprofundamento do processo brasileiro de democratização, notadamente com a assunção dos direitos e garantias fundamentais como verdadeiros alicerces do novo regime político. Se estabelecêssemos a discussão do projeto democrático brasileiro somente nessas bases, talvez não houvesse maiores problematizações a se colocar quanto a sua solidez e sucesso após duas décadas do fim do período transicional.

Avaliando o reverso da moeda do projeto democrático brasileiro, todavia, indicamos a presença de déficits importantes. Em primeiro lugar, vimos que o processo de democratização encontra-se “bloqueado” no que se refere ao desempenho da chamada “função socializante” das instituições sobre os valores e práticas arraigados no âmbito da cultura política. Para citarmos apenas um dos elementos que nos permitiram sustentar tal leitura (ver item 1.4.2), lembremos que, em 2010, 46% dos brasileiros permaneciam indiferentes ou contrários ao regime democrático, o décimo quarto pior índice de dezoito países latino-americanos pesquisados. Outrossim, apesar da melhoria de indicadores, a Nova República ainda convive com assimetrias socioeconômicas abissais, com um dos mais graves padrões de desigualdade social do mundo.

O principal aspecto deficitário do nosso projeto democrático, que alcunhamos como o “paradoxo brasileiro”, diz respeito à expansão vertiginosa da criminalidade violenta sob a égide do período de transição e instauração da Nova República. No ano de 2008, mais de 50 mil pessoas foram assassinadas no País e, no período 1979-2008, este número atingiu quase um milhão de homicídios. Do ponto de vista das instituições, propusemos que o projeto democrático brasileiro se encontra esteado num Estado democrático de direito frágil, o que se torna evidente com a constatação de que o exercício do monopólio da força física, através da

gestão da segurança pública, obedece a uma concepção autoritária de ordem pública, com práticas que violam abertamente direitos fundamentais básicos, como a vida, a liberdade e a integridade física.

A questão surgente diz respeito às possibilidades de encontrar um ponto de contato entre elementos aparentemente tão díspares quanto as dificuldades de democratização dos valores e práticas políticas e a manutenção de uma concepção de ordem pública e de práticas securitárias que estão longe de ser consideradas como adequadas ao projeto democrático. Assim, a proposta de Pierre Bourdieu quanto à crucialidade do papel do Estado, quando pensada no caso brasileiro, revela uma categoria capaz de amalgamar as questões levantadas a respeito dos déficits do projeto democrático brasileiro. Não se trata, adiante-se, de um esforço totalizante, mas de uma das muitas reflexões possíveis à guisa de um “diagnóstico” do atual estado do projeto democrático brasileiro.

Estamos nos referindo ao que Guillermo O'Donnell, em escrito de 1986, denominou como “autoritarismo socialmente implantado”⁵¹⁵, cujo significado denota uma combinação de elementos historicamente presentes na cultura política nacional que legitimam e propagam valores e práticas associadas à extrapolação do princípio da autoridade na gestão do poder político⁵¹⁶ e à capacidade de reproduzir um padrão serial e quase intransponível de hierarquias sociais em quase todos os contextos imagináveis⁵¹⁷. Não se trata, diga-se de passagem, de uma leitura exclusiva do politólogo argentino e de seus seguidores na teoria social brasileira, como Paulo Sérgio Pinheiro. Assim, mesmo um historiador respeitado, como o paulista Boris Fausto, reconhece que “o padrão autoritário era e é uma marca da cultura política do país”⁵¹⁸.

Apesar de “socialmente implantado”, as raízes do autoritarismo brasileiro encontram-se intimamente ligadas à ação política e ao projeto de sociedade capitaneados pelo Estado. No Brasil, é absolutamente verdadeira a premissa bourdieusiana de que o Estado constitui o verdadeiro artífice da realidade social e da própria visão de mundo compartilhada, de forma pré-reflexiva, entre seus cidadãos. Todos os grandes episódios da vida nacional foram

⁵¹⁵O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986, p. 141.

⁵¹⁶PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 297.

⁵¹⁷O'DONNELL, ob.cit., p. 129; CHAUI, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p. 89.

⁵¹⁸FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010, p. 357.

encenados e construídos a partir e através do Estado⁵¹⁹, visto sempre como todo-poderoso, tanto para o bem, como um paternal distribuidor de favores e empregos, quanto para o mal, como uma instância repressiva e cobradora de altos tributos⁵²⁰. Nas precisas palavras de Antônio Carlos Pojo do Rego, a percepção do amplo protagonismo do Estado na história brasileira afigura-se na percepção de que ele, o ente estatal, “envolveu-se não somente com as tarefas mais tradicionais do governo, com a defesa, a manutenção da ordem e da justiça, mas se organizou para lidar com a totalidade da vida em sociedade”, não sendo incorreto afirmar, portanto, que “houve primeiro um Estado no Brasil, e somente mais tarde uma sociedade ou mesmo um país”⁵²¹.

Assim, a construção de uma sociabilidade e de uma cultura política autoritárias, cujos influxos reverberam até hoje, em pleno Brasil contemporâneo, adveio da construção histórica de um modelo autoritário de Estado, isto é, de uma longa tradição político-social marcada pelo autoritarismo⁵²². Isto é verdadeiro, inclusive, no que diz respeito à experiência institucional precedente à formação de um Estado efetivamente brasileiro, a partir da independência da metrópole portuguesa, em 1822⁵²³. Basta observar que, desde essa primeira transição política (colônia – país independente) à lenta democratização conduzida a partir da abertura em 1974, todas as rupturas institucionais, aparentes ou não, jamais foram protagonizadas pela sociedade civil. Não é à toa que nenhuma delas registra um alto padrão de conflituosidade. Há, na realidade, mais permanências que descontinuidades⁵²⁴. Esta talvez seja a chave para compreender o “legado autoritário” que transpassa as diferentes experiências político-institucionais na história republicana brasileira⁵²⁵.

⁵¹⁹O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986, p. 141.

⁵²⁰CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 221.

⁵²¹REGO, Antônio Carlos Pojo do. **O Congresso nacional e o regime militar (1964-1985)**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 47-48.

⁵²²SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007, p. 9; TRINDADE, Hélgio. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945). In: **Como renascem as democracias** (org. Alain Rouquié *et alii*). São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 70.

⁵²³SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 4 ed. Trad. Raul Finkel. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 43. Outrossim, um autor como Caio Prado Júnior afirmava que o sentido da colonização “explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico, como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos”. Ver PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 29

⁵²⁴PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 264-265.

⁵²⁵BANHOS, Pablo. **How does a democratic Brazil contrast with authoritarian Brazil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009, p.

Os significados do “autoritarismo” são muitos, e é preciso ser cuidadoso para não cair em certos lugares-comuns ou em uma fluidez conceitual excessiva. Já definimos dois sentidos claros: a degeneração do princípio de autoridade e a reprodução sistemática de hierarquias sociais serializadas e fundadas no que Paulo Sérgio Pinheiro denominou como um sistema *hard* de exploração entre os setores sociais que controlam determinados recursos políticos e econômicos e os que, não obstante os auspiciosos ventos da democracia política na Nova República, continuam – em grande medida – compondo os chamados grupos sociais dominados⁵²⁶.

É nessa última perspectiva que sociólogo Sérgio Adorno sugere a caracterização de uma certa “subjetividade autoritária”. Os próprios índices de violência criminal já seriam suficientes para precisar a existência de uma sociabilidade intolerante que identifica, nos atos violentos, uma forma legítima de resolução de conflitos sociais⁵²⁷. Para além de leituras teóricas que buscam apontar a presença de elementos caracterizadores de uma “sociabilidade violenta” a partir da expansão da criminalidade desde o final da década de 1970⁵²⁸, Adorno – acertadamente, a nosso juízo – propõe que o recurso a expedientes violentos se confunde com a própria história institucional e social do País⁵²⁹.

É preciso pensar além, todavia. No contexto dessa “subjetividade autoritária”, Marilena Chauí faz menção ao que denomina “cultura senhorial e estamental”, que naturaliza as profundas assimetrias e diferenças existentes nas rígidas hierarquias na sociedade brasileira. Exemplos são numerosos. Veja-se a ampla manutenção da criadagem doméstica, reedição *prêt-à-porter* de “Casa Grande & Senzala” e uma das cenas mais singulares de um Brasil onde a subserviência e passividade são sinônimos de virtude e o conflito, de desacato⁵³⁰. Um outro exemplo, bastante usual, refere-se ao uso corrente das expressões “doutor” e “patrão” em quase toda espécie de relação social, como fronteira hierárquica intransponível e um distanciamento social incessantemente reproduzido e aceito como legítimo⁵³¹. Do funcionário de um posto de gasolina ou supermercado para o consumidor; à relação entre subordinado e chefe, sobretudo na iniciativa privada, mas também no serviço

107-108.

⁵²⁶PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In: **Revista USP**, n. 9. São Paulo: USP, 1991, p.55/56.

⁵²⁷ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Sociedade e Estado**, vol. X, n. 2. Brasília: UnB, jul-dez 1995, p. 301.

⁵²⁸Esta é uma tese defendida por SILVA, Luis Antonio Machado da. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. In **Revista de Sociologia e Política**, n. 13. Curitiba: UFPR, 1999, p. 120/123.

⁵²⁹ADORNO, ob.cit., p. 301.

⁵³⁰SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 268.

⁵³¹CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p. 92.

público.

Não se pode olvidar, outrossim, o clássico texto de Roberto DaMatta, intitulado “Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil” que inspirou o próprio Guillermo O'Donnell na formulação da noção de “autoritarismo socialmente implantado”⁵³². Em linhas muito gerais, o antropólogo utiliza uma construção comunicativa – o “você sabe com quem está falando?” – tão utilizada na prática quanto repudiada no discurso por todos os estratos sociais e que traduz, de maneira paradigmática, o rito autoritário e os “microdespotismos”, por meio dos quais as relações sociais são historicamente engendradas no Brasil. É curioso notar que, até entre pessoas do mesmo estrato social – por mais baixo que seja – é comum o recurso a esse tipo de “mecanismo”, a fim de demarcar um certo patamar da superioridade: “eu sou irmão do motorista do Governador”, brada um morador de um bairro paupérrimo para seu vizinho de porta, durante uma discussão qualquer⁵³³.

Como se opera, no pensamento damattiano, a distinção entre indivíduo e pessoa? Um das vertentes possíveis da noção de “indivíduo” remete à ideia de igualdade paralela entre todos, a de unidade isolada e anônima que, articulada com seus pares, formam a totalidade do tecido social. É uma categoria jurídico-política que se presta à afirmação de que o peso de cada um, no todo, é idêntico. Eis o traço fundamental da generalidade e da impessoalidade, características fundamentais da ordem jurídica contemporânea e do Estado de Direito. A noção de “pessoa”, por sua vez, traduz uma espécie de adjetivação da individualidade que, a partir dos papéis desempenhados no ambiente social, transforma o indivíduo em ser social. Ambas estão articuladas em qualquer materialidade social. A grande questão por trás do “sabe com quem está falando?” residiria, segundo DaMatta, na passagem do indivíduo à pessoa numa sociedade altamente hierarquizada e desigual como a brasileira⁵³⁴.

Entre nós, o indivíduo é visto com desprezo – é tanto que a expressão é utilizada como sinônimo de completo anonimato, tal qual na crônica policial – uma vez que não há valor em ser anônimo numa sociedade que se baseia, fundamentalmente, nas relações e favores

⁵³²O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986, p. 141.

⁵³³DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. **brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 190.

⁵³⁴DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 240-246.

peçoais, ou seja, a partir do local e dos papéis desempenhados pelos indivíduos na dinâmica social. É na afirmação do local ocupado no tecido social – através da evocação de ritos autoritários como o “sabe com quem está falando?” ou o “quem você pensa que é para falar assim comigo?” – que o indivíduo se converte em pessoa, passando a reivindicar os privilégios e “atalhos” à legalidade advindos de sua posição social⁵³⁵.

O recurso ao famigerado “jeitinho” nada mais é que um arranjo construído num ambiente social onde conhecer, bajular e ser apadrinhado pelas pessoas “certas” é, em termos práticos, mais valioso e decisivo do que qualquer direito positivado pela legislação⁵³⁶. Daí a máxima, atribuída a Getúlio Dornelles Vargas, “aos meus amigos, tudo; aos meus inimigos, a lei”⁵³⁷. E nem se diga, a propósito, que o texto de DaMatta – do final da década de 1970 – já foi superado pelo devir da história. Não bastassem os inúmeros exemplos citados na presente monografia, fiquemos com mais um: segundo dados do Instituto Latinobarómetro, do ano de 2010, proposta a afirmação “algumas pessoas e grupos têm tanta influência que os interesses da maioria são ignorados” na gestão pública, 70% dos brasileiros entrevistados declararam estar “de acordo” ou “muito de acordo” com a assertiva⁵³⁸.

Quanto à degeneração do chamado princípio de autoridade, os elementos indicadores do autoritarismo socialmente implantado na Brasil são numerosos. A partir de um texto propositalmente antigo – o ensaio *Raízes do Brasil* (1936), de Sérgio Buarque de Holanda - explicitamos alguns elementos centrais de de sua crítica aos insistentes apelos à democracia que marcaram o projeto político brasileiro desde os idos do período imperial: a confusão entre público e privado no governo do Estado; a importação acrítica de ideias forjadas em outras tradições políticas, sem a observância das peculiaridades da materialidade histórico-social brasileira; a apatia e desarticulação da sociedade civil; e a aplicação seletiva e ineficaz da lei. Já vimos que o próprio autor, embora não faça referência expressamente ao termo “autoritarismo”, credita tais elementos na conta de um certo “caudilhismo”, revelador de algumas “sobrevivências”⁵³⁹.

Embora tenhamos discutido, em maior ou menor profundidade, sobre cada um dos quatro aspectos citados no parágrafo anterior, a abordagem acerca da expansão da

⁵³⁵DAMATTA, ob.cit., p. 220.

⁵³⁶DAMATTA, ob.cit., p. 217-218.

⁵³⁷O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 40.

⁵³⁸LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarómetro, dez/2010, p. 33.

⁵³⁹HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 179/180.

criminalidade violenta e da manutenção da ordem pública na Nova República – como elementos fundamentais para compreender os déficits do projeto democrático brasileiro – conduziu-nos a uma reflexão mais demorada a respeito do último aspecto citado, qual seja a aplicação seletiva e ineficaz da lei. O objeto em questão evoca tal problemática por razões óbvias: tanto a incapacidade do aparelho securitário em fazer frente aos altíssimos índices de criminalidade violenta quanto a manutenção de concepções e práticas violadoras de direitos fundamentais básicos no âmbito da segurança pública revelam um agir governamental dentro de uma legalidade frouxa e de limites malformados – e, por isso, autoritária.

Nossa discussão, no âmbito do capítulo terceiro (item 3.3), centrada no alto padrão de letalidade das práticas securitárias e referida à permanência de uma concepção de ordem pública autoritária em pleno Brasil democrático, demanda um aprofundamento maior. Já afirmamos que o modelo teórico para pensar o projeto democrático brasileiro requer a articulação da tríade “poliaquia completa”, “Estado democrático de direito” e “ordem pública de matriz democrática”. Pensar o campo da segurança pública, que consubstancia o delicado monopólio do uso legítimo da força física, no contexto de um “autoritarismo socialmente implantado” – e também as possibilidades de estabelecer alternativas a esse padrão hegemônico – constitui uma atitude estratégica para avaliar o futuro, de avanço ou estagnação, do projeto democrático brasileiro.

4.2. A umbilical relação entre autoritarismo socialmente implantado e gestão securitária no Brasil

Um estudo empreendido por Pablo A. Banhos estabeleceu uma interessante discussão comparativa sobre as práticas securitárias no regime militar (1964-1985) e no regime democrático instaurado pela Nova República⁵⁴⁰. Já abordamos, nas reflexões travadas no tópico anterior, algumas das premissas fundamentais trazidas pelo autor. De acordo com Banhos, o grande artífice de uma sociabilidade violenta na história brasileira é, paradoxalmente, aquele deveria assegurar a paz civil: o Estado. Desde os tempos coloniais, a confluência entre os interesses das elites⁵⁴¹ e o agir governamental instrumentalizou

⁵⁴⁰BANHOS, Pablo. **How does a democratic Brazil contrast with authoritarian Brasil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009.

⁵⁴¹Segundo R.S. Rose, podemos entender por “elite”, os grupos sociais aptos a dominar a riqueza e o poder em uma determinada comunidade política. No contexto de uma estrutura profundamente assimétrica, é possível incluir os setores médios nas fileiras da “elite”. As “não-elites”, como a própria expressão sugere, são aqueles

abertamente o uso do monopólio legítimo da força física para o patrocínio do arbítrio e da violência ilegal em desfavor de certos segmentos sociais⁵⁴². A nosso juízo, este é o campo por excelência para demonstrar a reprodução histórica de um padrão autoritário pelo Estado brasileiro, que se caracteriza, repise-se, pela extrapolação sistemática dos limites legais e pela aplicação seletiva e ineficaz da ordem jurídica..

Os trezentos anos de escravidão, com a brutalidade e violência assombrosa que permeavam as relações entre senhores e escravos⁵⁴³; a dura repressão aos movimentos populares na Primeira República, que envolvia desterros ilegais para longínquas colônias no norte do País e manobras de guerra como no episódio da greve das docas em Santos (1908); a perseguição aos inimigos do regime durante a Era Vargas (1930-1945) e a ditadura militar de 1964-1985; o combate à ameaça comunista e aos líderes sindicais rebeldes no período quase-poliárquico entre 1946-1964⁵⁴⁴; escravos, militantes, comunistas: todos esses “alvos privilegiados” – os inimigos do regime⁵⁴⁵ – do aparelho de manutenção da ordem pública foram tratados, sistematicamente, à margem de legalidade e do Estado de Direito, através do recurso à tortura, às execuções sumárias, aos desaparecimentos, ao abuso da força, às prisões ilegais e toda sorte de práticas abusivas.

Uma das vantagens da democracia política, discutida no capítulo primeiro, é a existência de um alto grau de oposição pública, o que inibe a eleição declarada de inimigos do regime, sobretudo com base em critérios estritamente políticos. Podemos afirmar, nesta perspectiva, que não subsistem subversivos a perseguir na Nova República, ao menos da forma sistemática como nas experiências institucionais precedentes, que contavam com a existência de polícias políticas e outros órgãos do gênero. Pode-se objetar a existência de um certo padrão de criminalização dos movimentos sociais⁵⁴⁶, todavia, nada comparável aos regimes políticos do passado.

Historicamente, todavia, a perseguição aos “inimigos do regime” constituiu apenas um

que, normalmente, são excluídos do processo de administração do poder e da riqueza. Ver ROSE, R.S. **The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)**. Athens: Ohio University Press, 2005, p. 1-2.

⁵⁴²BANHOS, ob.cit., p. 18.

⁵⁴³SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 4 ed. Trad. Raul Finkel. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 62.

⁵⁴⁴PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

⁵⁴⁵Um “inventário” dos “inimigos do regime” na história institucional brasileira pode ser encontrado em BANHOS, Pablo. **How does a democratic Brazil contrast with authoritarian Brasil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009, p. 20.

⁵⁴⁶PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. In **Tempo Social**, n. 9(1). São Paulo: USP, mai/1997, p. 44.

detalhe no contexto geral das políticas de segurança empreendidas pelos diferentes regimes políticos engendrados ao longo da experiência institucional brasileira. Na tradição de um modelo autoritário de ordem pública, o tratamento dedicado aos criminosos comuns e aos socialmente excluídos não era diferente daquele aplicado aos subversivos e agitadores políticos⁵⁴⁷. Na realidade, a ilegalidade e a truculência policial sempre fizeram parte da vida de amplos setores das não elites brasileiras. Isso é tão verdadeiro que, mesmo do ponto de vista acadêmico, a grande “maioria do material que se produziu teoricamente sobre a polícia é baseado na denúncia de irregularidades no exercício da função policial – violência, arbitrariedade, corrupção etc. – e propõe que a sua atuação seja regulada pela lei”⁵⁴⁸.

A vitória da democracia política pode ter representado o fim da violência abertamente patrocinada pelo Estado contra eventuais opositores, mas não representou o fim do padrão autoritário e do caráter seletivo na gestão da segurança pública. Isso ficou demonstrado no capítulo anterior, onde discutimos o amplo padrão de letalidade da ação policial nos dois principais estados brasileiros e que, certamente, reproduz-se em todas as demais UFs. Letalidade que, no fundo, consubstancia-se na prática aberta de execuções sumárias, na sua esmagadora maioria praticadas contra pobres e indigentes.

Se partirmos para outras práticas securitárias ilegais no Brasil contemporâneo, o padrão seletivo – em desfavor das não elites – também é amplamente demonstrado. Relatório elaborado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, no ano de 2005, registrou, entre outubro/2001 e janeiro/2004, pelo menos 2.532 alegações de tortura, em todas as UFs, no serviço telefônico denominado "SOS Tortura" – uma média de três casos por dia. Os principais perpetradores, segundo os dados, foram policiais militares (53%) e policiais civis (40%)⁵⁴⁹. Os principais motivos apurados foram: 1) castigar os indivíduos sob a custódia do Estado (38%); 2) tentativa de obtenção de confissão (33%); 3) intimidação (9%). Cerca de 40% dos casos registrados ocorreram na delegacia e 21%, nas unidades prisionais⁵⁵⁰. E, nas palavras do próprio Relatório: “quanto ao perfil das vítimas deste tipo de violência

⁵⁴⁷PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In: **Revista USP**, n. 9. São Paulo: USP, 1991, p. 50; DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 83.

⁵⁴⁸DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 73.

⁵⁴⁹Os dados obtidos pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados refutam, em certa medida, a leitura dominante na literatura, a qual afirma que a tortura é um expediente organizacional preferencial das polícias civis. Por todos, ver RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 140.

⁵⁵⁰BRASIL. **Relatório sobre tortura no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005, p. 11-17.

institucional, o padrão constatado – vitimização preferencial de homens, jovens, negros, pobres e com baixo nível de escolaridade – se repete⁵⁵¹.

Na Nova República, a expansão vertiginosa da criminalidade violenta fez eleger o delinquente comum como o único “inimigo interno” da ordem pública no Brasil. Dentre todos, sobressai a figura do traficante de drogas, apontado como o grande artífice dos elevadíssimos números da violência criminal no Brasil⁵⁵². Tal conjuntura tem servido, ao longo da Nova República, para legitimar a manutenção de um autoritário – e incompatível com a ambiência democrática, portanto – discurso belicista contra a violência criminal, e especialmente, contra o tráfico de drogas – matriz do chamado “crime organizado”⁵⁵³. Embora seja uma mazela social difusa, é sabido que a “base territorial” da estrutura delitiva associada ao tráfico de drogas, na grande maioria dos casos, confunde-se com as favelas e outros espaços miseráveis e carentes de toda sorte de equipamentos sociais e de infraestrutura. Se os traficantes são o exército inimigo, a periferia é o campo de batalha. Há uma articulação entre pobreza, criminalidade violenta, tráfico e periferia que serve para forjar, no imaginário social, a ideia de que amplos setores das não elites, notadamente os mais humildes e favelados, devem ser tomados como criminosos em potencial.

Por evidente, a violência de Estado não é uma característica exclusiva da história institucional brasileira. Nas primeiras décadas do século XX, o recurso a meios aberta e ilegalmente violentos em desfavor das minorias, dos movimentos sociais e de setores das não elites era comumente utilizado tanto nos países do centro quanto nos da periferia do Ocidente. O que chama atenção, no caso brasileiro, é que a expansão dos influxos democráticos por todo o globo e a própria institucionalização desse tipo de regime político no final da década de 1980 não foram capazes de modificar, significativamente, velhas concepções e práticas autoritárias historicamente empregadas no âmbito da segurança pública⁵⁵⁴.

Nesse particular, Paulo Sérgio Pinheiro associa a presença do autoritarismo

⁵⁵¹BRASIL, ob.cit., p. 17.

⁵⁵²“Quando falamos do traficante (Nilo já dizia que nada se assemelha mais ao herege, nos dias de hoje, que o traficante que quer apoderar-se da alma das nossas crianças) estamos falando então de uma categoria fantasmagórica. Vagou pelas delegacias, quartéis, presídios, adentrou com todo o entusiasmo nas folhas e nas telinhas da imprensa escrita, ouvida e vista, e desembarcou na academia, informando as equipes técnicas que irão participar do empreendimento jurídico-penal. Ela é advinda de uma outra categoria, o narcotráfico, que de fantasmática não tem nada, é bem concreta e produzida pela geopolítica norte-americana para dar conta do controle social na América Latina “democratizada”. Ver BATISTA, Vera Malaguti. A nomeação do mal. *In Criminologia e subjetividade* (org. Marildo Menegat e Regina Neri). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 45.

⁵⁵³BATISTA, ob.cit., p. 44-45

⁵⁵⁴PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. *In: Brasil: um século de transformações* (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 265.

socialmente implantado à vigência de um “regime de exceção paralelo à Constituição”⁵⁵⁵.

Vejamos:

Durante toda a República no Brasil, as práticas repressivas dos aparelhos do Estado e das classes dominantes estiveram caracterizadas por um alto nível de ilegalidade, independentemente da vigência ou não das garantias constitucionais. Para os pobres, os miseráveis e indigentes que sempre constituíram a maioria da população podemos falar de um ininterrupto regime de exceção paralelo, sobrevivendo às formas de regime, autoritário e constitucional. Nesse regime político a ilegalidade a que estão submetidas as classes populares, as classes torturáveis, é muito mais larga do que aquela presente na aplicação da lei ou nas práticas policiais. Esse regime independe do regime político propriamente vigente, do regime constitucional: nenhuma das chamadas transições democráticas, seja depois da ditadura do Estado Novo, seja depois das diversas ditaduras militares, de 1964 a 1985, afetou substancialmente este 'regime de exceção paralelo'⁵⁵⁶.

Isso também não quer dizer que – nos dias atuais – a seletividade do sistema de segurança pública seja uma característica exclusiva do Brasil e de outros países periféricos. Aparentemente, como aduz Paulo Sérgio Pinheiro, muitos países centrais descobriram, após a década de 1930, as vantagens dos recursos da chamada “violência simbólica” em relação ao uso aberto e ilegal da violência física. Atualmente, sociólogos como Loïc Wacquant⁵⁵⁷ e David Garland⁵⁵⁸ descrevem a expansão de um movimento global, capitaneado pelos países centrais, de exaltação das políticas de lei e ordem (*e.g.* o tolerância zero nova-iorquino), expansão penal, criminalização da pobreza, políticas de emergência para combater o terrorismo e os imigrantes ilegais. Nesse contexto, o triste diferencial do caso brasileiro é que, para além da formulação de estratégias de “sofisticação” da gestão securitária contra as classes sociais “perigosas”, o recurso a expedientes como a tortura e as execuções sumárias continua sendo largamente utilizado.

Antes de prosseguirmos em nossa discussão, cabe um rápido aparte: a afirmação de um “regime de exceção paralelo à Constituição” e a constatação de que amplos setores das

⁵⁵⁵PINHEIRO, ob.cit., p. Em termos semelhantes, R.S. Rose pontifica que “Não importa se existem leis aprovadas ou constituições em vigor. Os pobres compõem um regime de exceção deixado de fora da proteção *de facto* albergada por simples palavras num papel” (Tradução livre do texto: “It did not matter if there were laws passed or constitutions in effect. The poor made up a *régime d'exception* largely left outside the *de facto* protections afforded under simple words on paper”). Ver ROSE, R.S. **The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)**. Athens: Ohio University Press, 2005, p. 7.

⁵⁵⁶PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In **Revista USP**, n. 9. São Paulo: USP, 1991, p. 47-48. É preciso destacar que não estamos de acordo com a existência, na história institucional brasileira, de várias “transições democráticas”. Conforme discutido no capítulo primeiro, só reconhecemos uma, que deu origem ao regime político atualmente vigente na Nova República.

⁵⁵⁷ WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. Trad. Sérgio Lamarão. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 25-84.

⁵⁵⁸GARLAND, David. La cultura de las sociedades con altas tasas de criminalidad: algunas precondiciones de las políticas de “seguridad ciudadana”. In: **Crimen y castigo em la modernidad tardia**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2007, p. 205-262.

não elites são as principais vítimas da violência de Estado no Brasil contemporâneo não constituem uma tentativa ingênua de ceder ao argumento, diversas vezes utilizado pelas esquerdas brasileiras, no sentido de que a temática da segurança e da ordem pública deva ser entendida como uma projeção ou uma “modalidade particular” da luta de classes originariamente travada no seio da estrutura econômico-produtiva do capitalismo⁵⁵⁹. O subtópico seguinte deixará claro o nosso posicionamento sobre o assunto.

4.2.1. Subcidadania: um modelo teórico para pensar a desigualdade estruturalmente naturalizada pelo autoritarismo socialmente implantado

Para além da “crença 'fetichista' no poder da economia em resolver todos os problemas”⁵⁶⁰, a invisibilidade e o valor diferencial negativo atribuído aos segmentos menos privilegiados da estrutura social (não elites) estão menos ligados às relações econômico-produtivas que à chamada “construção social da subcidadania”, teorizada por Jessé Souza⁵⁶¹, e na qual subjaz a existência de “um fosso moral, cultural, político e econômico entre as classes incluídas na lógica do mercado, Estado e esfera pública e a 'ralé' excluída”⁵⁶².

Na impossibilidade de uma explicitação mais detida de seu marco teórico, que envolve a articulação entre autores como Charles Taylor, Pierre Bourdieu e Reinhard Kreckel, cumpre gizar que a dicotomia entre “cidadãos” e “subcidadãos” é uma construção estrutural típica dos chamados “países periféricos”, como o Brasil⁵⁶³. Como é sabido, a ideia contemporânea de cidadania traduz-se, basicamente, na outorga de um conjunto universal de direitos e deveres a todos os indivíduos pertencentes a uma determinada comunidade

⁵⁵⁹SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 306.

⁵⁶⁰SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: por uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 183.

⁵⁶¹Entre o pensamento de Roberto DaMatta e o de Jessé Souza, há uma incongruência metodológica importante no que diz respeito à profunda hierarquia na qual se estrutura a sociedade brasileira na contemporaneidade. Enquanto o primeiro opera no âmbito das relações interpessoais, da economia do capital social de relações pessoais, o último trabalha com uma dinâmica estrutural e irrefletidamente reproduzida, que independe da intervenção consciente dos atores sociais (marco da impessoalidade). No contexto desta monografia, no entanto, ambas as perspectivas acabam encontrando o seu espaço: DaMatta, sob a ótica da subjetividade autoritária, que necessariamente deve ser vista a partir do capital social das relações pessoais; Jessé Souza sob o prisma da reprodução estrutural de um certo padrão de subcidadania que, em nosso interesse específico, auxilia a compreensão do tratamento securitário diferenciado entre cidadãos de primeira e de segunda classe.

⁵⁶²SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira** (org. Jessé de Souza). Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 44. “Esfera pública” aqui como *locus* privilegiado da articulação entre sociedade civil e Estado, da expansão da participação econômica e política dos setores excluídos.

⁵⁶³SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira** (org. Jessé de Souza). Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 48.

política⁵⁶⁴. Conforme discutimos no capítulo anterior, tal ideia de conjunto universal de direitos e deveres se confunde com a noção de direitos e garantias fundamentais, verdadeiros artifícios do projeto democrático.

No Brasil contemporâneo, embora a afirmação universal dos aludidos direitos de cidadania seja uma realidade incontestável do ponto de vista jurídico-formal, esse amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais, todavia, convive com o compartilhamento de uma certa estrutura psicossocial na qual se fundam as possibilidades implícitas de reconhecimento social de cada indivíduo, um elemento comum das modernas sociedades ocidentais⁵⁶⁵, notadamente diante do poderio estatal no exercício da chamada “violência simbólica”. A premissa é relativamente simples: o valor de cada indivíduo enquanto cidadão depende de sua capacidade para o atendimento de certas demandas por desempenho, produtividade e adaptação, as quais se fundam, basicamente, na noção de meritocracia.

Segundo Jessé de Souza, a centralidade de tais demandas perpassa a questão do trabalho. Em nossos dias, a lógica da produtividade, seja do ponto de vista do mercado ou do Estado, passa pela capacidade de disciplina do próprio corpo e de incorporação de “conhecimento útil” ao projeto de sociedade vigente. A hierarquia social se baseia, fundamentalmente, nos que são capazes de incorporar essa espécie de conhecimento e nos que apenas dispõem do próprio corpo para sobreviver. Da mesma forma que administram as possibilidades de cada indivíduo ter acesso aos bens e recursos escassos do mundo, como dinheiro e poder, instâncias como o Estado e o mercado são capazes de administrar a “distribuição” de prestígio, influência e valor social.

Há, portanto, uma divisão pré-reflexiva – não apenas de trabalho, como pressupõem as explicações economicistas – entre os grupos sociais que detêm capital cultural e aqueles que só possuem o próprio corpo para sobreviver. Assim, ser cidadão não é apenas estar juridicamente protegido por um cinturão de direitos e garantias inalienáveis; ser cidadão é ser socialmente reconhecido enquanto tal, estando inserido no rol daqueles identificados como adaptados e úteis a uma sociedade moderna e competitiva⁵⁶⁶.

⁵⁶⁴MARSHALL, T.H. Ciudadanía y clase social. In: **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 79. Madrid: CIS, 1997, p. 312-313.

⁵⁶⁵SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira** (org. Jessé de Souza). Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 31

⁵⁶⁶“Com o desenvolvimento do capitalismo, a disciplina do corpo passa a abranger cada vez mais a noção de 'incorporação de conhecimento útil', separando os indivíduos com conhecimento 'in-corporado', ou seja, cujo corpo é trespassado pela 'alma', por assim dizer, daqueles que não possuem conhecimento útil algum e dispõem apenas do próprio corpo, que é pura carne e músculo desejanter”. Ver SOUZA, Jessé. A visibilidade da raça e a

Nessa perspectiva, a subcidadania é tomada como um fenômeno estrutural de massas na sociedade brasileira contemporânea, sustentado por uma certa “ideologia espontânea” que naturaliza as assimetrias sociais existentes sob a ideia de “fracasso social” do excluído que, embora formalmente goze dos mesmos direitos e garantias fundamentais do não excluído, não é capaz de se adaptar ao projeto de sociedade vigente. Tal arcabouço ideológico – e eis a contribuição bourdieusiana à teoria de Jessé Souza – é reproduzido de forma tácita, irrefletida, e apreendido de forma não-intencional pelos atores sociais⁵⁶⁷.

Assim, as possibilidades de aquisição de “conhecimento útil” por parte dos indivíduos e grupos sociais não dependem apenas do acesso à educação formal, mas de toda uma disposição psicossocial construída desde a família, a comunidade e todos os espaços em que o ator social se encontra inserido em sua vida⁵⁶⁸. A desigualdade é estruturalmente reproduzida porque não depende apenas da fruição de recursos econômicos, mas de todo um conjunto de capitais sociais, culturais e emocionais. Falta a sociedades periféricas, como a brasileira, um certo nível de “consenso básico e transclassista” capaz de direcionar, nos esquemas psicossociais e pré-reflexivos dos indivíduos, a noção fundamental de que o reconhecimento social da cidadania deve se estender a todos os indivíduos. Mais uma expressão dos influxos da rígida serialização da hierarquia social promovida^{568-A}, pelo autoritarismo socialmente implantado.

Assim, amplos contingentes das chamada não elites são colocados à margem do reconhecimento social da cidadania – embora estejam incluídos do ponto de vista jurídico-formal – por serem considerados inaptos à competição e à qualificação pessoal exigida pela nova correlação de forças e à própria estrutura e sentido tomado pela sociedade contemporânea, mormente no que diz respeito às lógicas do Estado, do mercado e da chamada esfera pública. Evidentemente, esse contingente de subcidadãos se confunde com o contingente mais pobre da população. No entanto, é preciso perceber que a pobreza não é a causa, mas a consequência mais imediata da subcidadania. Considerando que os negros

invisibilidade da classe: contra evidências do conhecimento imediato. In **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 143.

⁵⁶⁷SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira** (org. Jessé de Souza). Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 34.

⁵⁶⁸“Como se adquirir conhecimentos não tivesse pressupostos psicossociais, como a capacidade de concentração, disciplina, exemplo de leitura em casa, estímulos à competitividade etc. Como se um pobre que não tem nada disso, muitas vezes nem pai para aprender a noção de autoridade legítima (a base de toda a relação construtiva com as autoridades públicas mais tarde), tivesse as mesmas condições de competição da classe média”. SOUZA, ^{568-A} SOUZA, Jessé. A visibilidade da raça e a invisibilidade da classe: contra evidências do conhecimento imediato. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 147.

constituem o contingente populacional de maior proporção entre os pobres (vide item 3.1.1), é possível afirmar pelo menos três características do subcidadão no Brasil: é pobre, negro e, em geral, habita as periferias e favelas brasileiras. Um perfil que se confunde, exatamente, com o padrão médio das vítimas de crimes violentos e das violações ilegais patrocinadas pelo Estado.

Uma ilustração convincente do valor diferencial atribuído aos seres humanos que integram as categorias “cidadão” e “subcidadão” é dada pelo próprio Jessé Souza. O exemplo dado é o do cidadão de classe média que atropela e mata um anônimo morador de uma favela num bairro periférico de uma grande cidade brasileira, as chances de aplicação efetiva da lei são baixíssimas. E neste caso, isto não advém propriamente do particularismo ou de qualquer atitude formalmente ilegal. O desvalor social do ilícito patrocinado em relação ao subcidadão é muito inferior, dado que o valor social a ele atribuído é meramente numérico. Se, no exemplo, a posição dos agentes na hierarquia social fosse invertida (o morador da favela atropelasse o cidadão de classe média), a repercussão social e as possibilidades de aplicação efetiva da lei seriam significativamente maiores⁵⁶⁹.

Tal diferenciação de valor, repise-se, não se processa no campo da intencionalidade. Nenhum brasileiro de classe média confessaria, em sua consciência, que considera os seus compatriotas da “ralé” estrutural como “subgente” ou “subcidadão”. Muitos, inclusive, se engajam em campanhas de redução das assimetrias socioeconômicas e são eleitores de partidos de esquerda, por exemplo. A questão, todavia, é que a valoração diferencial atribuída aos subcidadãos é implícita “também no sentido de que não precisa ser linguisticamente mediada ou simbolicamente articulada”⁵⁷⁰. No caso do exemplo dado, Jessé Souza argumenta:

Existe como que uma rede invisível que une desde o policial que abre o inquérito até o juiz que decreta a sentença final, passando por advogados, testemunhas, promotores, jornalistas, etc., que, por meio de um acordo implícito e jamais verbalizado, terminam por inocentar o atropelador. O que liga todas essas intencionalidades individuais de forma subliminar e que conduz ao acordo implícito entre elas é o fato objetivo e ancorado institucionalmente do não valor humano, posto que é precisamente o valor diferencial entre os seres humanos que está atualizado de forma inarticulada em todas as nossas práticas institucionais e sociais, do atropelado⁵⁷¹.

⁵⁶⁹SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira** (org. Jessé de Souza). Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 36.

⁵⁷⁰SOUZA, Jessé. A visibilidade da raça e a invisibilidade da classe: contra evidências do conhecimento imediato. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 46.

⁵⁷¹SOUZA, ob.cit., p. 46.

A distinção estrutural entre cidadãos e subcidadãos – reeditando, numa dimensão objetiva, a leitura damattiana da cisão entre indivíduos e pessoas no Brasil – oferece interessantes subsídios à compreensão de algumas das principais teses que transpassam os dados apresentados nesta monografia: os pobres e negros brasileiros são as principais vítimas da criminalidade violenta (vide o item 3.1.) e da violência de Estado consubstanciada em práticas ilegais como a tortura e a execução sumária em favelas e bairros periféricos (vide itens 3.3. e 4.2.). A questão etária, embora não possa estar diretamente associada à subcidadania, resolve-se pela constatação amplamente indicada na literatura de que, em boa parte dos países do globo, os jovens – em regra geral – são os que mais praticam e mais são vítimas de crimes violentos.

Outrossim, a dicotomia cidadãos/subcidadãos pode explicar a existência de toda uma tradição de grupos de extermínio, à margem da legalidade, que há décadas atuam nas principais cidades brasileiras, ceifando a vida de jovens anônimos, negros e pobres. Esquadrões da morte que, invariavelmente, possuem muitos pontos de contato com membros das instituições policiais⁵⁷². As milícias cariocas são apenas a última “formulação” desse tipo de organização paramilitar nas periferias brasileiras. Em um amplo levantamento feito na imprensa fluminense e paulista, o pesquisador estadunidense R.S. Rose associou, em 1951 e 1999, pelo menos 32.630 assassinatos⁵⁷³ com a ação de “esquadrões na morte”, incluídas as execuções sumárias promovidas pelas próprias instituições estatais nas aludidas UFs.

No próximo subtópico, abordaremos, rapidamente, outros elementos, mais sutis mas não menos contundentes, que nos servem de evidência empírica para demonstrar o valor diferencial empregado pelo próprio Poder Público na gestão securitária, a depender do grupo social envolvido.

4.2.2. Subcidadania e seletividade na intervenção securitária: quem são as vítimas privilegiadas da truculência policial?

Vimos que o subcidadão, não bastassem as privações advindas das altíssimas assimetrias sociais existentes no Brasil contemporâneo, é subvalorado em termos de reconhecimento social de sua cidadania. Do ponto de vista específico da segurança pública e

⁵⁷²ROSE, R.S. *The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)*. Athens: Ohio University Press, 2005, p. 296

⁵⁷³ROSE, ob.cit., p. 272

da violência criminal, o desvalor é triplo: a) o subcidadão costuma habitar as áreas onde ocorrem os maiores índices de criminalidade violenta; b) o nível de vitimização dos subcidadãos é muito superior se comparado aos segmentos médios e às elites; c) sob o prisma da repressão policial, o subcidadão é um alvo privilegiado da truculência e das violações ilegais patrocinadas pelo Estado.

Voltando à discussão acerca da continuidade autoritária no âmbito da gestão da segurança pública, fizemos referências a um conjunto de práticas, como a tortura e a execução extrajudicial, às quais o Estado empreende grandes esforços para mantê-las ocultas, muito embora sejam largamente utilizadas em todo o País. Isto ficou particularmente claro quanto às execuções sumárias, por exemplo, ao observarmos (item 3.3) que, em geral, tais práticas ilegais são registradas como “resistência seguida de morte”, ou seja, como uma conduta autorizada pelo ordenamento pátrio através da legítima defesa e do estrito cumprimento do dever legal, hipóteses de exclusão da ilicitude.

Mas, e no discurso e nas práticas securitárias mais explícitas, será possível observar não apenas o valor diferencial dos subcidadãos na gestão da segurança pública, mas também a falta de apego dos agentes de segurança pública à legalidade democrática e, sobretudo, ao respeito aos direitos e garantias fundamentais albergados pelo texto constitucional? Discutamos, em primeiro lugar, este último ponto. É preciso asseverar, aqui, que as permanências autoritárias no campo da segurança pública não apenas nos conduzem a uma eventual resistência ideológica de setores ainda reticentes com a vivência democrática e pluralista. Na realidade, a questão é um pouco mais delicada. A formação dos policiais – inclusive militares – em nossos dias, por exemplo, é absolutamente diversa da formação de seus pares da ditadura militar, com um subsídio teórico bastante voltado aos valores democráticos, republicanos e o respeito aos direitos e garantias fundamentais⁵⁷⁴.

No entanto, as evidências já exploradas nesta monografia indicam que as mudanças curriculares não foram capazes de reverberar de forma ampla e suficiente no contexto da práxis securitária. Sem atacar de forma qualificada a dimensão prática da questão – ou, “como transformar a polícia em um instrumento politicamente neutro de produção da ordem pública, colocando-a sob controle social”⁵⁷⁵ no contexto de uma sociedade institucionalmente

⁵⁷⁴SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da 'ordem sob a lei'. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.110-113.

⁵⁷⁵RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, 147.

democrática, mas marcada por aspectos culturais autoritários e por um padrão estrutural de produção da desigualdade social? –, torna-se sedutor, em pleno regime democrático, ceder ao discurso fácil e secularmente difundido do autoritarismo⁵⁷⁶. Trata-se de um apelo eleitoral recorrente por forças políticas tanto da direita quanto da esquerda brasileira. É sintomático, nesse sentido, que a caveira, um símbolo marcadamente relacionado à morte, seja o símbolo do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) – o que há de mais bem treinado na corporação – de diversas polícias militares ao redor do Brasil.

Num contexto de crise, de pressão da opinião pública ou de expansão da criminalidade violenta – como vivenciado hoje – a truculência, o caráter seletivo e, especialmente, a violência ilegal – além de tantas outras mazelas que sufocam as possibilidades de uma gestão securitária efetivamente democrática no Brasil – surgem como uma fórmula mágica, o retorno ao que realmente funcionava, o único caminho eficiente para uma boa política de segurança. Aliás, este é um componente que deve ser enfatizado: de maneira geral, a população aplaude a truculência e os abusos policiais quando direcionados contra suspeitos da prática de crime, desde que, é claro, estejam inseridos no contingente de subcidadãos⁵⁷⁷.

Prova disso é que, do ponto de vista eleitoral, Ronald E. Ahnen demonstra a existência de uma tendência do eleitorado brasileiro em aderir ao discurso da “mão forte”, ou seja, aquele que recorre ao discurso da repressão mais dura contra os criminosos tem se mostrado capaz de capitalizar mais votos⁵⁷⁸. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), no ano de 2008, revelou que um em cada quatro brasileiros considera a tortura um meio legítimo para obtenção de provas numa investigação. O índice é sensivelmente mais elevado entre os brasileiros com renda superior a cinco salários mínimos, onde 42% dos entrevistados admitem o aludido expediente ilegal, e entre os brasileiros com curso superior, onde o percentual de aceitação é de 40%⁵⁷⁹.

Vejamos o teor de uma pesquisa realizada no ano 2000 pela Fundação João Pinheiro e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com praças e oficiais da Polícia Militar de

⁵⁷⁶SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 306-307.

⁵⁷⁷SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 25.

⁵⁷⁸AHNEN, Ronald E. The politics of police violence in democratic Brazil. In: **Latin American Politics & Society**, vol. 49, n. 1. Miami: University of Miami, 2007, p. 143.

⁵⁷⁹O GLOBO ONLINE. **Ibope: 26% admitem tortura. Pesquisa mostra preconceito de raça e orientação sexual**. Globo Online Disponível em <http://mogloblo.globo.com/integra.asp?txtUrl=/pais/mat/2008/03/08/ibope_26_admit_em_tortura_pesquisa_mostra_preconceito_de_raca_orientacao_sexual-426148416.asp> Acesso em 02 jan. 2011.

Minas Gerais lotados no município de Belo Horizonte⁵⁸⁰, que teve por objetivo colher opiniões gerais sobre o mister policial e a ambiência democrática. Questionados, mais de 47,8% dos oficiais e 67,1% dos praças entrevistados concordaram totalmente com a afirmativa de que “os movimentos de direitos humanos atrapalham e dificultam o trabalho de controle do crime no Brasil”. Outros 37,1% dos oficiais e 23,5% dos praças concordaram parcialmente com a assertiva. Isso significa que 84,9% dos oficiais e 90,6% dos praças concordaram, em algum nível, com a assertiva proposta.

Quanto à afirmativa “o policial militar, hoje, encontra-se impossibilitado de realizar bem seu trabalho, já que existem muitas leis que garantem direitos aos criminosos”, 41,9% dos oficiais e 66,4% dos praças entrevistados concordaram integralmente com a questão. Parcialmente, assentiram 33,9% dos oficiais e 22,3% dos praças. Assim, concordaram em algum nível, 75,8% dos oficiais e 88,7% dos praças. Por fim, foi proposta a seguinte assertiva: “o policial militar brasileiro que procura ser eficiente no combate ao crime corre mais riscos de ser acusado de abuso de poder”. Com ela 49,5% dos oficiais e 72% dos praças concordaram integralmente; 39,2% dos oficiais e 20,7% dos praças, assentiram parcialmente. Isso significa que 88,7% dos oficiais e 92,7% dos praças entrevistados concordaram em algum nível com a proposição.

Maria Tereza Sadek e Rogério Bastos Arantes realizaram, entre 2001 e 2002, pesquisa semelhante envolvendo delegados de polícia civil de nove UFs: Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Vejamos alguns pontos interessantes entre os diversos questionamentos levantados pelos pesquisadores. Dentre a avaliação de propostas para melhorar a eficiência policial e diminuir a impunidade e a criminalidade, 64,5% dos delegados entrevistados concordaram totalmente com a possibilidade de que delegado de polícia passe a fazer busca domiciliar sem a necessidade de mandado judicial; 24,7% aquiesceram parcialmente com a proposição. Quanto à proposição “a política de direitos humanos tem beneficiado os criminosos”, 41,8% dos entrevistados concordaram totalmente, enquanto 38,4% apenas parcialmente⁵⁸¹.

O quadro geral acima delineado oferece, portanto, alguns elementos empíricos que nos

⁵⁸⁰SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da 'ordem sob a lei'. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 125-127.

⁵⁸¹SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. Delegados de polícia: quem são e o que pensam. In: **Segurança cidadã e polícia na democracia**. Cadernos Adenauer, ano IV, n. 3. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003, p. 143 e ss.

permitem inferir um certo descompasso entre o respeito à legalidade democrática, especialmente os direitos e garantias fundamentais, e a cultura policial vigente após duas décadas de instauração da Nova República. É claro que existem outros aspectos a considerar. José Luiz Ratton lembra que, no imaginário policial brasileiro, a autoimagem dominante é a da polícia como “lixeiro da sociedade” e de sua clientela como a “escória” social. Outrossim, o enfrentamento cotidiano de toda sorte de situação – das mais abjetas às mais inusitadas possíveis – conforma um tipo de práxis cultural de natureza predominantemente informal, contexto no qual – saber de seu papel na sociedade – o policial tende a optar pela saída da ordem, da legalidade. Se sua função premente é lidar com a escória, esta – repulsiva – deve ser repelida a todo custo. A violência, nesse contexto, funciona como um recurso instrumental e como um recurso moral⁵⁸².

Nesta monografia, todavia, longe de propor a demonização das polícias – poucas instituições são tão úteis e necessárias à vivência democrática quanto as instituições policiais – limitamo-nos a discutir alguns elementos indiciários, nas concepções e práticas dos órgãos policiais, que justifiquem a pertinência de nossa afirmação quanto à presença de um certo autoritarismo socialmente implantado em plena ambiência democrática.

Prosseguindo, no intento de demonstrar a existência de evidências mais explícitas do valor diferencial empregado pelo Poder Público em relação à dicotomia estrutural cidadania/subcidadania, deixemos as práticas policiais de lado. Se focarmos no âmbito do discurso político, talvez nada seja mais ilustrativo do caráter abertamente seletivo e abusivo da gestão securitária do que a declaração do então governador de estado do Rio de Janeiro, Marcelo Alencar, três dias após a execução de treze suspeitos de tráfico de drogas na favela “Nova Brasília”, no ano de 1995:

estes criminosos violentos se tornaram animais (...) Eles são animais. Eles não podem ser compreendidos de outra forma. É por isso que os confrontos com eles não podem ser civilizados. Essas pessoas não tem que se tratadas de uma forma civilizada. Eles devem ser tratados como animais⁵⁸³.

Já afirmamos que, da articulação entre subcidadania, periferia, criminalidade violenta

⁵⁸²RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 145-146.

⁵⁸³Tradução livre do texto: “These violent criminals have become animals . . . They are animals. They can't be understood any other way. That's why encounters with them can't be civilized. These people don't have to be treated in a civilized way. They have to be treated like animals”. Ver HRW. **Police brutality in urban Brazil**. Disponível em <http://www.hrw.org/legacy/reports/1997/brazil/#P249_36066> Acesso em 19 dez. 2010.

e tráfico de drogas resulta, no imaginário social, a ideia de que morar na favela – não bastasse a discriminação ordinária pelo fato de ser um subcidadão – também é assumir o papel social de um criminoso em potencial. A histórica truculência policial contra os excluídos sociais parece, na Nova República, ter ganho um componente justificador. Em 2007, o atual governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, expressou sem pudores tal leitura dominante, declarando que a legalização do aborto “tem tudo a ver com violência. Você pega o número de filhos por mãe na Lagoa Rodrigo de Freitas, Tijuca, Méier e Copacabana, é padrão sueco. Agora, pega na Rocinha. É padrão Zâmbia, Gabão. Isso é uma fábrica de produzir marginal”⁵⁸⁴. Tempos depois, ratificando o paradigma da ordem pública autoritária – manutenção da ordem acima de tudo, até dos direitos fundamentais – o governador declarou que “há que se ter lei e ordem, e há que se ter respeito aos direitos humanos. Mas o primeiro princípio é lei e ordem”⁵⁸⁵.

No ano de 2009, o atual secretário de segurança pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, em artigo publicado em coletânea da Fundação Getúlio Vargas (FGV), reconheceu publicamente a diferença no padrão de abordagem policial a depender do ambiente social envolvido, explicando que “um tiro em Copacabana é uma coisa. Um tiro lá no Alemão é outra. Uma ação policial em Copacabana tem uma repercussão muito grande porque as favelas e os comandos estão a metros das janelas da classe média”⁵⁸⁶. Voltando a 2007, o coronel da PMERJ, Marcus Jardim, atualmente ocupante de um dos comandos do policiamento da capital fluminense, declarou abertamente que a polícia militar é o “melhor inseticida social”⁵⁸⁷.

O significado político dessas quatro assertivas ratifica a tese que temos levantado até aqui: reconhece que o padrão autoritário e excludente de gestão da segurança continua vigente em plena ambiência democrática, estabelecendo concepções, abordagens e práticas absolutamente distintas, em qualidade e em intensidade, a depender do local ocupado pelos suspeitos nos sistemas de hierarquia social existente na sociedade brasileira. Eis por que

⁵⁸⁴FREIRE, Aluizio. **Cabral defende aborto contra violência no Rio de Janeiro**. G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL155710-5601,00-CABRAL+DEFENDE+ABORTO+CONTRA+VIOLENCIA+NO+RIO+DE+JANEIRO.html>>. Acesso em 18 dez 2011.

⁵⁸⁵LEMOS, Sérgio. **Cabral: 'lei e ordem' vêm antes de 'direitos humanos'**. Revista Veja. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/veja-acompanha/violencia-no-rio/cabral-lei-e-ordem-vem-antes-de-direitos-humanos/>> Acesso em 12 dez. 2010.

⁵⁸⁶BELTRAME, José Mariano. **Estratégias, política e gestão em segurança no Rio de Janeiro**. In **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p.81.

⁵⁸⁷HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p. 58.

Cláudio Pereira de Souza Neto afirma que a gestão securitária do Brasil contemporâneo continua assumindo um padrão de “exceção permanente”, ou seja, “parte do território não está submetida ao estado de direito, e parte da população tem suas liberdades correntemente desrespeitadas”⁵⁸⁸.

Um exemplo importante dessa conjuntura de “exceção permanente” aplicada a segmentos populacionais específicos está na licença implícita, ilegal e socialmente legitimada e difundida pelo País para que os agentes do Estado levem a efeito estratégias de suspeição generalizada e de extermínio contra os criminosos indigentes, dentro da lógica da *vendetta* (deve ser tratado com violência quem age com violência). Ou a política do *pé-na-porta* – frequentemente retratada pela dramaturgia – característica da atuação policial em diversos bairros periféricos e favelas, com invasão de residências a qualquer hora do dia ou da noite, sem qualquer mandado judicial para a promoção de toda sorte de arbitrariedades⁵⁸⁹.

Neste último contexto (da invasão de domicílios), são expedidos – quando muito – os chamados “mandados de busca e apreensão coletivos ou itinerantes”, que, sem previsão legal e em flagrante violação à proteção constitucional do domicílio e à determinação legal do Código de Processo Penal, que exige a especificação mais exata possível do domicílio a ser adentrado pela autoridade, são concedidos pelo Poder Judiciário para abranger, muitas vezes, toda uma comunidade. Trata-se de um expediente amplamente utilizado em operações policiais em favelas e bairros periféricos⁵⁹⁰.

Um recente exemplo, igualmente paradigmático, do tratamento diferenciado em função da posição dos envolvidos na hierarquia social está relacionado à aprovação da Súmula Vinculante nº 11, de 13 de agosto de 2008, que restringiu o uso de algemas pelas instituições estatais. Entre outras regulamentações, o ato normativo passou a exigir justificativa por escrito quando utilizadas as algemas, assegurando a nulidade do ato processual ou prisão procedida sem o aludido documento, além da responsabilidade penal e civil do agente ou autoridade, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado⁵⁹¹.

⁵⁸⁸SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 411.

⁵⁸⁹SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 300-304.

⁵⁹⁰ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A "**reconquista**" das favelas cariocas e o Estado de Direito. Disponível em <http://www.mpdf.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=3205&Itemid=93> Acesso em 14 jan 2011.

⁵⁹¹É a redação da súmula: “Só é lícito o uso de algemas em caso de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade

A referida decisão foi tomada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 7.8.2008, no julgamento do *habeas corpus* intentado pelo pedreiro Antônio Sérgio da Silva (HC n. 91952/SP), que, durante sessão do Tribunal do Júri, permaneceu algemado sem justificativa plausível da juíza-presidente, fato ocorrido no ano de 2003. Aparentemente, o caso de um simples pedreiro foi a gota d'água para a edição do aludido ato normativo, movimentando a máquina da mais alta corte judiciária do País para assentar uma posição rigorosa e paradigmática no respeito às garantias processuais do acusado. Terá mesmo sido assim?

Curiosa e oportunamente, o julgamento do HC nº 91952/SP ocorrera exatamente 29 dias após a prisão do banqueiro Daniel Dantas, do megaespeculador Naji Nahas e do ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta, acusados de crimes contra a Administração Pública e lavagem de dinheiro durante a chamada Operação Satiagraha, da Polícia Federal. A questão mais candente que envolve o fato, antes de abranger a gravidade dos delitos eventualmente praticados, residiu no uso de algemas na prisão dos três famosos acusados de crimes de colarinho-branco, que apesar da ação policial sem qualquer truculência, sentiram-se humilhados pelas filmagens e fotografias realizadas, em que portavam as algemas⁵⁹². Outrossim, apenas 11 dias antes do julgamento do HC nº 91952/SP, o também banqueiro Salvatore Cacciola, cujo processo de extradição para o Brasil estava em vias de finalização, obteve uma decisão do Superior Tribunal de Justiça proibindo, previamente, o uso de algemas na sua condução no território brasileiro⁵⁹³.

Não é à toa que, à época, a Súmula Vinculante nº 11 ficou conhecida, inclusive nos meios judiciários, como “Súmula Cacciola-Dantas”⁵⁹⁴. É tanto que, na data de sua aprovação, o ministro do STF, Marco Aurélio Mello, declarou publicamente a imprensa que o caso das prisões na operação Satiagraha, de fato, motivou a decisão do Pretório Excelso: "Sem dúvida

por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado”.

⁵⁹²Quando da aprovação da Súmula Vinculante nº 11, a imprensa reconheceu abertamente que “a discussão foi acirrada nos últimos dias em decorrência das várias críticas sobre a prisão dos envolvidos na Operação Satiagraha, realizada pela Polícia Federal. Na prisão dos acusados, o banqueiro Daniel Dantas e o ex-prefeito de São Paulo Celso Pitta foram filmados e fotografados com algemas”. Ver GIRALDI, Renata. **Supremo proíbe uso abusivo de algemas**. Folha Online. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u430858.shtml>> Acesso em 9 jan. 2011.

⁵⁹³FOLHA ONLINE. **STJ concede liminar proibindo polícia de algemar Salvatore Cacciola**. Folha Online. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u423063.shtml>> Acesso em 9 jan. 2011.

⁵⁹⁴MACEDO, Fausto. **Juízes se rebelam contra "Súmula Cacciola-Dantas"**. O Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080816/not_imp224995,0.php> Acesso em 9 jan. 2011.

alguma, as três pessoas foram apenadas sem o devido processo penal mediante a imposição de algemas”⁵⁹⁵. Para os céticos, uma única indagação retórica: quantas súmulas vinculantes foram editadas pelo Supremo Tribunal Federal para afirmar a responsabilidade do Estado nos mais de 11.000 casos de morte em ações policiais, somente no Rio de Janeiro e em São Paulo, entre 2003 e 2009?

Os influxos do autoritarismo socialmente implantado nas concepções e práticas securitárias ainda vigentes na ambiência democrática se encontram tão arraigados na cultura política brasileira desde a transição que conseguiram “contaminar” um documento de caráter emancipador e abertamente democrático como a Constituição Federal de 1988. Diferentemente de inúmeras outras áreas, subsistem algumas fossilizações autoritárias na disciplina constitucional da segurança pública. É o que discutiremos no último tópico deste capítulo.

4.3. Transição democrática, Constituinte e segurança pública

4.3.1. Da ditadura militar à democracia política: notas sobre a transição brasileira

Temos argumentado, ao longo de toda a monografia, que a Constituição Federal de 1988 constitui o símbolo maior da afirmação do projeto democrático brasileiro. Ao final do tópico anterior, no entanto, propusemos uma leitura mitigadora de tal entendimento ao afirmarmos a existência, no seio do texto constitucional, de permanências de natureza autoritária – apesar de terem sido discutidas, votadas e aprovadas por meio do procedimentos democráticos levados a efeito no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Trata-se, portanto, de mais um dos paradoxos que transpõem a transição e a instauração da Nova República – e que, por sinal, tem passado ao largo das discussões historiográficas e da doutrina constitucional majoritária: a despeito do seu caráter progressista e inovador na maioria de seus comandos normativos, alguns pontos da CF/88 representam um certo padrão de continuidade de concepções forjadas sob a égide do regime autoritário predecessor⁵⁹⁶. Referimo-nos, particularmente, a dois pontos específicos do texto

⁵⁹⁵ GIRALDI, Renata. **Mello diz que houve abuso no uso de algemas em Pitta, Nahas e Dantas**. Folha Online Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u430904.shtml>> Acesso em 9 jan. 2011.

⁵⁹⁶ ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010,

constitucional: a disciplina constitucional da segurança pública e as chamadas relações civil-militares, intimamente conexas à questão securitária.

Compreender os termos de tal paradoxo perpassa, a nosso aviso, uma discussão a respeito de um aspecto até agora pouco explorado em nossa monografia: o processo de transição do regime autoritário de 1964-1985 para a democracia política da Nova República. É claro que um objeto complexo como esse demanda uma análise mais aprofundada do que se afigura possível a esta altura. Ficaremos adstritos, portanto, à especificação de alguns elementos que julgamos importantes para compreender em que medida a democrática Constituição Federal de 1988 se deixou “contaminar” por permanências autoritárias.

Mas por que a transição democrática? A explicação é relativamente simples e já foi mencionada em tópicos anteriores: a característica fundamental de todas as transições de regime operadas na história institucional brasileira é o continuísmo. Mesmo no que diz respeito à passagem do Império para a República – uma ruptura de sistema de governo – não subsistiram grandes transformações nos grupos no poder na estrutura social, sendo difícil “estabelecer uma distinção entre o pessoal político da Primeira República e os dignitários do Império”⁵⁹⁷.

Neste sentido, a própria ditadura militar brasileira – se comparada com suas congêneres argentina e chilena – pode ser considerada muito branda e de repressão altamente localizada – específica contra os militantes e grupos de esquerda. Segundo Anthony W. Pereira, foram dois momentos distintos de intensificação da repressão no Brasil: o primeiro na instalação do regime de exceção, em 1964, contra políticos e militantes comunistas (notadamente os ligados ao Partido Comunista Brasileiro – PCB), fase em que houve pouca violência letal e baixa resistência ao golpe. O segundo momento ocorreu entre 1969-1973 (anos de chumbo), em face do surgimento dos grupos armados de esquerda⁵⁹⁸, com expedientes e táticas mais letais – mas não menos seletiva, já que destinados aos guerrilheiros esquerdistas.

Muitos historiadores e analistas concordam que, do ponto de vista doméstico, uma aliança entre os setores “modernos” do empresariado e da classe média, comprometidos com

p. 42.

⁵⁹⁷ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 263.

⁵⁹⁸ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 55-57.

o fortalecimento do desenvolvimento do capitalismo e do setor produtivo nacionais⁵⁹⁹, inclusive através do expurgo da ameaça comunista da vida social e política do País, deu o respaldo de legitimidade inicial ao golpe de 1964. Deveria ser, portanto, uma intervenção cirúrgica. As mais de duas décadas de ditadura militar surpreenderam negativamente os grupos sociais que, inicialmente, deram suporte ao regime⁶⁰⁰.

No entanto, com exceção da afirmação dos próprios militares como alternativa política para o governo do Estado, o regime de exceção operou num padrão de autoritarismo que – talvez exceto quanto ao momento de intensificação contra as guerrilhas de esquerda – não se distinguia de muitas concepções e práticas já vigentes em experiências político-institucionais anteriores na República brasileira. Segundo Guillermo O'Donnell, diferentemente de Chile e Argentina, o regime militar no Brasil impôs um padrão de dominação social que, embora possa até ter acentuado, definitivamente não inventou⁶⁰¹.

Isso explica, em grande medida, a vertiginosa disparidade entre o número de mortos, desaparecidos e presos nas ditaduras militares de Brasil, Chile e Argentina. Enquanto no regime militar brasileiro (1964-1985) registraram-se 284 execuções extrajudiciais, 364 desaparecimentos e cerca de 25.000 presos políticos; no Chile (1973-1989) os números chegaram a 3.000 mortos, 5.000 desaparecidos e 60.000 prisioneiros políticos; na Argentina (1976-1983), o número de assassinados chegou a 20.000, com 30.000 desaparecidos e 30.000 presos políticos⁶⁰². Dos três regimes, o brasileiro foi o único que manteve aberto o Congresso Nacional durante toda a ditadura, com exceção de alguns poucos meses entre 1968 e 1969⁶⁰³, demonstrando o caráter relativamente branda da ditadura militar: foi possível até mesmo “simular” a existência de uma vida parlamentar, como se não estivéssemos diante de um regime de exceção.

Poder-se-ia objetar, todavia, que toda transição política lida necessariamente com continuidades do regime antecedente, afinal de contas nenhuma estrutura político-

⁵⁹⁹CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 178.

⁶⁰⁰ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 43.

⁶⁰¹O'DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986, p. 138.

⁶⁰²PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 56.

⁶⁰³REGO, Antônio Carlos Pojo do. **O Congresso nacional e o regime militar (1964-1985)**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 45.

institucional se funda sobre o nada⁶⁰⁴. Em si, legados e permanências não impedem que possam emergir, em cada conjuntura, novas e inesperadas configurações que articulem passado e futuro⁶⁰⁵. O caso brasileiro, associado ao padrão de autoritarismo socialmente implantado, possui peculiaridades importantes. É que reside, no coração do pensamento e da prática política brasileira, o que Michel Debrun, citado por Paulo Sérgio Pinheiro, denomina de “arquetipo da conciliação”⁶⁰⁶.

Num contexto onde o grosso da sociedade civil esteve sempre aliado das decisões políticas fundamentais, o padrão histórico de transição política no Brasil advém, justamente, de uma composição articulada entre os setores situacionistas e oposicionistas da elite política, com o fito de evitar uma ruptura tão profunda que comprometa os arranjos há muito arraigados na manutenção do poder político. Eis por que não é incomum a observância de fenômenos quase miraculosos de “transformismo”, em que setores das classes dirigentes outrora comprometidos com o regime em vigor, do dia para a noite, convertem-se em ferrenhos adeptos do novo regime político que se anuncia⁶⁰⁷.

Não é por acaso, portanto, que – diferenciando os tipos de transição política ocorridos a partir das ditaduras sul-americanas em toda a década de 1980 – Guillermo O'Donnell caracterizou o processo transicional brasileiro como “transição pactuada”, diferente de outras experiências latino-americanas, como a argentina, onde subsistiu uma certa “transição por colapso”⁶⁰⁸. Lenta, gradual e segura, a abertura política da ditadura à democratização no Brasil foi a mais longa de todo o continente sul-americano. Se considerarmos o início da liberalização no governo Ernesto Geisel, em 1974, e a posse do primeiro presidente civil eleito pelo voto direto após a ditadura, em 1990, passaram-se longos dezesseis anos⁶⁰⁹. Para que se tenha uma ideia, a transição política mais longa até então – no contexto dos regimes autoritários da América Latina – havia sido a equatoriana, que durou três anos até a eleição do

⁶⁰⁴MORLINO, Leonardo. Consolidación democrática: definición, modelos, hipótesis. In **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 35, Madrid: CIS, jul/set, 1986, p. 15.

⁶⁰⁵PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 264.

⁶⁰⁶PINHEIRO, ob.cit., p. 264.

⁶⁰⁷PINHEIRO, ob.cit., p. 265.

⁶⁰⁸O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas** (org. Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell). São Paulo: Vértice, 1988, p. 49-52.

⁶⁰⁹LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 205.

presidente legitimamente eleito⁶¹⁰.

Nessa perspectiva, longe de ser um processo de massas populares, o processo transicional rumo à democracia política teve a sua agenda política quase integralmente dirigida pelo grupo político dominante no regime de exceção de 1964-1985⁶¹¹. Poder-se-ia relembrar o movimento das “Diretas Já”, que mobilizou centenas de milhares de brasileiros em prol da realização de eleições diretas para a Presidência ainda em 1985.

É preciso observar aqui duas questões: em primeiro lugar, o aludido movimento – apesar de constituir um marco na história da democratização e uma exceção ao padrão de grandes episódios da vida nacional capitaneados pelo Estado – apenas se deu no apagar das luzes do regime militar: foi lançado em 1984, pelo então governador do estado de São Paulo, Franco Montoro. Por fim, os militares, desgastados por duas décadas de regime de exceção, optaram por um enfrentamento indireto da questão, articulando a derrota da Emenda Dante de Oliveira no Congresso Nacional, o que inviabilizou a realização de eleições diretas imediatamente. Uma demonstração de força e da posição de comando da agenda política, até os últimos suspiros da ditadura, por parte dos dirigentes militares. Além disso, uma vez derrotado no Congresso, o movimento das Diretas se desarticulou totalmente.

Retomando o fio da meada: os militares “tiveram cacife político para negociar os termos de sua saída do governo. Em bom português: perderam a batalha, mas não a guerra”. Neste particular, Jorge Zaverucha indica três componentes importantes do pacto firmado entre os militares e a oposição democrática para a transição política para o poder civil. Primeiro, especula-se que, apesar de opositorista, a candidatura e vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral – em 1985 – contou com o beneplácito dos militares, notadamente no que concerne a um acordo firmado com o general Walter Pires⁶¹². Tancredo, por sinal, apesar de ter desempenhado um papel central na limitada oposição exercida pelo MDB no curso da ditadura, era um político hábil e com trânsito entre os dirigentes militares – o presidente Geisel, em 1977, teria declarado, sobre os opositores: “Ah! Se todos fossem como

⁶¹⁰ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 44.

⁶¹¹O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas** (org. Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell). São Paulo: Vértice, 1988, p. 55.

⁶¹²ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 44.

Tancredo!”⁶¹³.

Segundo elemento: com o temor de perder a influência política sobre as decisões políticas fundamentais que se avizinhavam, os militares vetaram uma Assembleia Nacional Constituinte “pura” para a elaboração da nova Constituição Federal, exigindo a formação de um Congresso Constituinte – que acumularia as funções de Congresso Nacional e Assembleia Constituinte – composto pelos deputados federais e senadores que seriam eleitos no pleito de novembro de 1986.

O acerto da leitura dos militares na garantia de seus interesses se revelou com o resultado da aludida eleição: segundo Júlio Aurélio Vianna Lopes, dos 559 deputados federais e senadores constituintes, mais da metade (50,80%, ou seja, 284 membros do Congresso Constituinte) eram quadros oriundos das elites burocráticas do Estado durante o regime de exceção – isto é, “constituintes para cujo ingresso na vida político-eleitoral foi decisivo o exercício de cargo público não-eletivo e com poder decisório no Estado”⁶¹⁴. Tais quadros, por terem construído sua base política no vértice da burocracia estatal, “perfilam uma tendência avessa ou, ao menos pouco receptiva a reengenharias profundas da máquina pública, principalmente eventuais supressões de instituições estatais”⁶¹⁵. Mais: se considerarmos o passado político dos membros, veremos que a quantidade de membros eleitos que – durante a ditadura militar – integraram os quadros da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido político do regime, era superior à maioria de 53,3% alcançada pelo PMDB no Congresso Constituinte⁶¹⁶.

Por fim, o terceiro elemento apontado por Jorge Zaverucha: diferentemente da experiência de outros países sul-americanos como o Chile e a Argentina, foi pactuado que nenhum militar seria julgado por supostos abusos de direitos fundamentais⁶¹⁷. A questão da impunidade dos torturadores e assassinos de Estado, bem como a plena fruição do direito à memória e à verdade de fatos obscuros ocorridos sob a égide do regime de exceção, ainda continuam na pauta do dia da Nova República, vinte e seis anos após o fim da ditadura

⁶¹³PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 291.

⁶¹⁴LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 47-48.

⁶¹⁵LOPES, ob.cit., p. 48.

⁶¹⁶LOPES, ob.cit., p. 47-54.

⁶¹⁷ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 44-45.

militar, longe de encontrarem algum deslince.

4.3.2. Os (poucos) avanços e as (muitas) permanências na disciplina constitucional da segurança pública: um campo de fossilizações autoritárias?

Sejamos categóricos: a disciplina constitucional da segurança pública insculpida na CF/88 é muitíssimo semelhante à Constituição autoritária de 1967⁶¹⁸. É preciso indagar, todavia, se a questão securitária despertava preocupações importantes no seio da sociedade brasileira na época do Congresso Constituinte (1987-1988). Nessa perspectiva, subsistem elementos suficientes para supor que problemas relacionados à segurança pública ocupavam um papel de relevo no âmbito do debate público nacional, justamente nos momentos que antecederam a Constituinte. E isso não apenas por conta do terror de violência ilegal institucionalizada, mas também devido aos primeiros indícios relativos a um processo de expansão da violência e da criminalidade, especialmente nas cidades⁶¹⁹.

Nesse particular, são dignos de nota alguns excertos, à guisa de reflexões para a Constituinte vindoura, oriundos de uma publicação datada do ano de 1986 e elaborada por alguns dos maiores expoentes da teoria social e política à época – reunidos na Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos⁶²⁰ – a saber:

No momento em que todos esperam que se encerre a mais longa experiência autoritária imposta ao Brasil, é indispensável lembrar que as marcas do modelo econômico e político adotado aparecem de uma maneira mais dramática na violência de que são palco as grandes cidades e que se espalha pelos campos, onde o homem é esbulhado e prevalecem os interesses do capital. [...] A democratização implica uma transformação das relações entre povo e polícia, se se quer que o País modifique sua atitude de medo e rejeição do poder e do Estado. A sociedade deseja um maior controle democrático da polícia. Existe uma base de opinião pública para sustentar uma alteração nos métodos policiais. Violência, tortura, prisões ilegais, *blitz* – todos esses métodos brutais e incompetentes revelam um estado de desrespeito aos direitos humanos, principalmente da população mais pobre. Mas revelam igualmente a maneira ineficaz e criminosa com que o dinheiro empregado

⁶¹⁸ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 45.

⁶¹⁹ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional? In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana** (org. Nilson Vieira Oliveira). São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 77-78.

⁶²⁰Segundo colhido no sítio virtual da própria instituição, a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos é “uma organização não-governamental que atua na defesa dos Direitos Humanos, combatendo especificamente violações cometidas em estabelecimentos de privação de liberdade de adultos e de adolescentes (como delegacias, presídios, penitenciárias, unidades de internação de adolescentes e etc.) e por agentes do Estado encarregados do controle da violência”. Ver COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA DE DIREITOS HUMANOS. **Institucional**. Disponível em <<http://www.ctvdh.org/portal/institucional>> Acesso em 08 fev. 2010.

na segurança da população acaba se tornando uma arma contra a própria população. Não existirá Brasil moderno, nem haverá segurança e tranquilidade para a população, sem uma radical reforma nos métodos policiais, pois não haverá uma verdadeira situação democrática na base enquanto a polícia for um fator de medo e de opressão⁶²¹.

Quando observamos o caráter minucioso, verdadeiramente analítico, que o texto constitucional assume em outras passagens relativas a matérias diversas⁶²², torna-se sintomático o espaço diminuto dedicado à questão da segurança pública. Em vez de diretrizes, metas e regras básicas – como visto em questões como saúde e educação – no âmbito securitário, o Constituinte restringiu-se, tão somente, a arrolar as organizações policiais existentes no País, estabelecendo as suas atribuições fundamentais (CF, art. 144). Antes de prosseguirmos, no entanto, é mister reconhecer que subsistiram certos avanços.

Fora a primeira vez em nossa história constitucional, por exemplo, que a temática da segurança pública é constitucionalizada em um capítulo próprio. Anteriormente, as referências à matéria se localizavam de forma difusa ao longo do texto; e, no caso específico da Constituição de 1967, fazia-se referência ao termo “segurança nacional”, semanticamente bem distinto da ideia de “segurança pública”.

De acordo com Renato Sérgio de Lima, sob o forte conteúdo ideológico da noção de “segurança nacional” seria ainda mais difícil conceber a ação do aparelho de segurança pública como a prestação de um serviço público e uma atividade-meio para a realização de direitos e garantias fundamentais básicos. Os traumas decorrentes do regime de exceção exigiram, portanto, a afirmação de uma outra – e mais adequada – terminologia⁶²³. Segundo Cláudio Pereira de Souza Neto, a Constituição Federal de 1988 se destaca nesse aspecto também em relação ao direito comparado, onde a segurança pública apenas é referida pontualmente em sede constitucional⁶²⁴.

Outro ponto fundamental fora a dupla referência à segurança tanto no rol de direitos individuais (CF, art. 5º) quanto no rol de direitos sociais (CF, art. 6º). No primeiro caso, da

⁶²¹PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric (org.). **Democracia e violência: reflexões para a Constituinte**. São Paulo: Paz e Terra, 1986, p. 61-62.

⁶²²Veja-se, por exemplo, a disciplina atinente ao direito fundamental à saúde (CF, art. 196 a 200) e ao direito fundamental à educação (CF, art. 205 a 214).

⁶²³LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública e os 20 anos de Constituição Cidadã. In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil** (org. Renato Sérgio Lima). São Paulo: Alameda, 2011, p. 30.

⁶²⁴SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 402.

segurança pessoal ou individual, a previsão remonta a nossa primeira Carta Constitucional, o texto outorgado de 1824 (art. 72), ainda sob a égide do Império⁶²⁵. A previsão da segurança como direito social – eis a constitucionalização concreta de um direito fundamental à segurança pública – é, no entanto, uma novidade jamais vista até então no constitucionalismo brasileiro. Esta última será o ponto de fuga possível ante as permanências autoritárias subsistentes no texto constitucional, através de um exercício hermenêutico com o objetivo de oferecer uma leitura democrática da disciplina constitucional da segurança pública. Sobre esse ponto, todavia, trataremos no último capítulo desta monografia.

O primeiro equívoco do Constituinte é topográfico. Sob o mesmo Título V (“Da defesa do Estado e das Instituições”), a CF/88 reúne três seguintes capítulos: I) “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”; II) “Das Forças Armadas”; e III) “Da Segurança Pública”. Perceba-se, portanto, que – apesar da mudança de terminologia de “segurança nacional” para “segurança pública” – a questão continua a ser tratada no âmbito da defesa do ente estatal e de suas instituições. Alteram-se os termos, o que é importante, mas a posição topográfica no texto constitucional denuncia que a concepção permanece, no mínimo, muito semelhante⁶²⁶. Não subsiste nenhuma referência, em tal título, à natureza prestacional e garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos, que deve ser inerente ao mister securitário em um Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, melhor seria enquadrar a segurança pública no Título VIII da CF/88 (“Da ordem social”).

O *caput* do art. 144 da CF/88 propõe-se a explicitar o significado jurídico-político da segurança pública para o texto constitucional e, decorrência lógica, explicitar o conteúdo jurídico do direito fundamental à segurança pública afirmado no art. 6º, estabelecendo que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Doravante, prossegue – nos incisos e parágrafos do art. 144 – a especificar as atribuições de cada organismo policial.

Trata-se, numa palavra, de uma construção pouco densa, semântica ou ideologicamente. Onde estão, por exemplo, o compromisso com a garantia dos direitos

⁶²⁵Para uma rápida abordagem acerca do direito à segurança nos textos constitucionais brasileiros, ver LINARD FILHO, José Hugo de Alencar. **Segurança Pública e sua nota de fundamentalidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada no PPGD/UNIFOR. Fortaleza, 2009, p. 75-78.

⁶²⁶ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 55.

fundamentais do cidadão; diretrizes que procuraram estabelecer o desempenho do aparelho de segurança pública com o estrito respeito à legalidade, uma opção por um modelo securitário capaz de estreitar as relações entre Estado e sociedade civil neste que é um campo tão delicado? Para dizer o mínimo, o Constituinte em tal passagem não optara, com precisão desejável, por um modelo securitário consentâneo com as bases de um Estado democrático de Direito⁶²⁷.

Assim, o Constituinte, além de tudo, perdeu uma importante oportunidade de firmar um marco explicitamente democrático e republicano na prestação da segurança pública. Mais: acabou por reproduzir – em nível constitucional – a dominante e histórica representação social que identifica a gestão securitária como uma questão exclusiva de polícia, uma evidência explícita da permanência autoritária que ainda subsiste em nossa cultura institucional.

Outrossim, não à toa que apesar das inúmeras questões e angústias sociais relativas à temática de segurança pública nos anos anteriores, o único grande debate no âmbito do Congresso Constituinte neste campo da gestão securitária se resumira à questão do sistema policial brasileiro. Duas posições antagônicas se estabeleceram ao longo dos trabalhos da Constituinte, resultando numa forte atuação de grupos de interesse⁶²⁸.

Os oficiais das Forças Armadas e das polícias militares estaduais, por um lado, sustentavam a manutenção do modelo de duas polícias, uma civil e outra militar, com organização e objetivos institucionais distintos. Os delegados das polícias civis defendiam a unificação das polícias ou, no máximo, a restrição das atividades da polícia militar a uma atividade de choque, deixando também o policiamento ostensivo sob responsabilidade das polícias civis.

Prevaleceu a primeira posição, apontando para a dicotomia já existente: polícias militares com o policiamento ostensivo e polícia civil como polícia judiciária e de investigação⁶²⁹. Mera reprodução, diga-se de passagem, do modelo autoritário descrito nos regulamentos emitidos ainda sob a égide do regime de exceção, como o Decreto nº 667, de 02 de julho de 1969, e o Decreto nº 2010, de 12 de janeiro de 1983⁶³⁰. Conforme aduz Jorge

⁶²⁷SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 406.

⁶²⁸SOUZA NETO, ob.cit., p. 402.

⁶²⁹SULOCCI, Victoria-Amalia de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 114.

⁶³⁰Segundo Pinheiro, a Constituição de 1988 “reiterou a organização dos aparelhos repressivos formulada

Zaverucha, “a Constituição Federal de 1988 nada fez para devolver à Polícia Civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar”⁶³¹.

Não se trata, evidentemente, de demonizar ou de não atribuir à instituição policial o seu papel decisivo na manutenção de qualquer projeto democrático substancial, como é lugar comum em certo tipo de discurso geralmente ligado a alguns setores das esquerdas brasileiras⁶³². A manutenção da militarização do policiamento ostensivo em sede constitucional, no entanto, tem gerado ao longo das últimas duas décadas duras desconfianças acerca de uma eventual ruptura proposta pela Carta Constitucional de 1988 em face do paradigma do autoritarismo historicamente estabelecido na gestão securitária. O próprio termo “polícia militar” é um oxímoro: “doutrinariamente, polícia como órgão incumbido de prevenir a ocorrência de infração penal e, se ocorrida, exercendo as atividades de repressão, é uma instituição de caráter civil”⁶³³. Assim, não há necessidade de acrescentar o termo “militar” ao substantivo “polícia”. Adicionar o termo “civil”, por sua vez, constitui um pleonasmo.

A objeção, ressalte-se, é pertinente. Basta ver, a título de exemplo, que a Constituição de 1988 reproduz textualmente o art. 1º do já citado Decreto nº 667/69 ao dispor que as polícias militares são “forças auxiliares, reservas do Exército” (CF, art. 144, §6º). Para além da já referida origem autoritária do dispositivo em vitrina, o seu conteúdo semântico é ainda mais problemático: evidencia que o corpo policial responsável pela gestão repressiva da Segurança Pública nas cidades brasileiras se confunde com uma instituição que tem como objetivo primordial a guerra e o aniquilamento do inimigo externo.

O Constituinte, portanto, abriu a portas à continuidade autoritária, autorizando a permanência de uma instituição repressiva educada majoritariamente para o conflito bélico e não para as vicissitudes dos conflitos sociais em um Estado Democrático de Direito⁶³⁴. Como se, magicamente, as instituições e os agentes que operaram – durante o regime de exceção – no campo da perseguição aos inimigos do Estado fossem capazes de se converter,

durante a ditadura: a Constituinte reescreveu o que os governos militares puseram em prática. Não há transição, mas plena continuidade”. Ver PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In: **Revista USP**, n. 09. São Paulo: USP, 1991, p. 51.

⁶³¹ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 57.

⁶³²SOARES, Luiz Eduardo. Pressupostos, raízes e condições para uma reforma das polícias brasileiras. In: **Polícia, Democracia e Sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 06.

⁶³³ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 57.

⁶³⁴SULOCKI, ob.cit., p. 155.

automaticamente, em instituições neutras, servindo à democracia sem a necessidade de nenhuma ruptura institucional⁶³⁵.

Nesse ponto específico, cabe um rápido aparte: além de tudo, andou mal o Constituinte em estabelecer um único padrão de organização policial para um território de dimensões continentais como o Brasil. A atribuição de funções distintas (repressiva e preventiva) a instituições policiais diferentes é apenas uma das formas possíveis de compor a organização do aparelho securitário⁶³⁶. Nesse aspecto, é alvissareira a proposta contida no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 21/2005, a qual prevê a alteração do §2º do art. 144, passando a vigorar tal dispositivo com a seguinte redação:

Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantindo o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública⁶³⁷.

Tal projeto se consubstancia no que Luiz Eduardo Soares chama de “desconstitucionalização das polícias” e significa “a transferência aos Estados da autoridade para definição dos modelos de polícia mais adequados a sua realidade histórica: algumas unidades federativas manteriam o *status quo* policial; outras, a unificação; e outras ainda poderiam criar um novo modelo de policiamento”⁶³⁸.

Um dos méritos de tal proposta, por sinal, é o de não promover a demonização acrítica da militarização do policiamento ostensivo. De fato, andou mal o Constituinte ao manter as polícias militares, não só pelas razões acima esposadas, mas por ser um modelo securitário não militarizado o ideal para um Estado Democrático de Direito. No entanto, é forçoso reconhecer que, vinte anos depois da Constituição de 1988, muitas polícias militares do Brasil têm sido mais receptivas aos influxos democráticos e republicanos que as suas congêneres

⁶³⁵PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In **Revista USP**, n. 9. São Paulo: USP, 1991, p. 50.

⁶³⁶SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 423.

⁶³⁷É interessante notar que o anteprojeto de Constituição formulado pela chamada “Comissão Afonso Arinos” – que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte no início dos trabalhos – previa uma proposta um pouco semelhante à albergada na PEC 21/2005, abrindo a possibilidade para criação ou não das polícias militares estaduais: “Art. 417 Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para garantia da tranqüilidade pública, por meio de policiamento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros”. Ver LINARD FILHO, José Hugo de Alencar. **Segurança Pública e sua nota de fundamentalidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada no PPGD/UNIFOR. Fortaleza, 2009, p. 81-82.

⁶³⁸SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 517-518.

civis⁶³⁹. Para alguns estados talvez possa ser interessante a manutenção da estrutura militar de policiamento ostensivo.

Retomando o debate pertinente às permanências autoritárias verificadas no próprio texto da Constituição de 1988, temos que no *caput* de seu artigo 142 o texto constitucional deixa consignada a possibilidade de uso das Forças Armadas na gestão da segurança pública, quando necessário, para garantia da lei e da ordem. A título de comprovação de nossa hipótese, comparemos o art. 92, *caput* e §1º, da Constituição autoritária de 1967 e o aludido dispositivo da Constituição democrática de 1988:

CF/67:

Art. 92. As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

§ 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem. (...)

CF/88:

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 na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Observe-se que o conteúdo semântico dos dos dispositivos é absolutamente idêntico . No âmbito do Congresso Constituinte, por sinal, este foi um dos pontos mais controversos do debate público. Segundo Jorge Zaverucha, quando alguns constituintes propuseram a retirada da prerrogativa de os militares intervirem no campo da “lei e da ordem”, o general Leônidas Pires Gonçalves ameaçou interromper os trabalhos da Constituinte. Neste particular, deve-se notar que o termo “ordem” é mantido sem nenhuma adjetivação: está-se referindo à ordem interna e internacional (preâmbulo da CF/88)? À ordem constitucional (CF, art. 5, XLVI)? À ordem pública e social (CF, arts. 34, III; 136, *caput*; e 144, *caput*)? À ordem econômica (CF, art. 170, *caput*)? Sem clareza, é de se presumir que todas essas “ordens” são asseguradas pelas Forças Armadas⁶⁴⁰.

⁶³⁹SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 422.

⁶⁴⁰ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010,

Quem define quando, quem e como a “ordem” foi violada? A CF/88 não deixa claro. O art. 142 afirma que as Forças Armadas garantem a lei e à ordem a partir da intervenção de quaisquer dos poderes constituídos. Assim, pode-se objetar: os militares somente podem intervir no processo político se autorizados por um agente público constitucionalmente legítimo, logo também estão submetidos à legalidade. No entanto, como é possível que uma instituição se submeta e, ao mesmo tempo, garanta a legalidade?⁶⁴¹ Esta é a noção schmittiana de soberania, trabalhada pelo italiano Giorgio Agamben: ao deter o poder legal de suspender a lei, o soberano coloca-se legalmente fora da lei⁶⁴². Quem decide sobre a exceção, mesmo que para a garantia da legalidade, não se submete integralmente a esta.

Mais uma questão: em sua leitura do texto constitucional, as Forças Armadas não podem ser consideradas um poder constituído? Se o Presidente da República, apesar de comandante-em-chefe das Forças Armadas, cometer um ato considerado atentatório à lei e à ordem, o art. 142 da CF/88 dá pleno respaldo aos militares para que intervenham no processo político. É a constitucionalização do golpe de Estado, nos idênticos moldes que aconteceu em 1964⁶⁴³. No fundo, portanto, ainda é aos militares que compete “o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico, colocando-se legalmente fora da lei”⁶⁴⁴, quando – na realidade – deveriam ser o Executivo, o Legislativo e o Judiciário a garantir o funcionamento das Forças Armadas; não o contrário.

As Forças Armadas assumiram um papel de protagonismo em absolutamente todas as transições de regime mais importantes verificadas desde a Proclamação da República, em 1889 – observe-se a Revolução de 1930, a queda do Estado Novo, a queda do regime quase-poliárquico de 1946-1964, o golpe militar de 1964. Não é por acaso, portanto, que Alfred Stepan – brasilianista especializado em relações civis-militares – argumenta, com propriedade, que, após o fim do Império, o “poder moderador” não foi integralmente dissolvido, permanecendo nas mãos das Forças Armadas⁶⁴⁵, que o exercitaram largamente, ao longo de todo o século XX. O detalhe da ditadura militar, como já explicitamos, é que, ao invés de funcionarem (como sempre) como instrumento de um determinado grupo civil, o

p. 49.

⁶⁴¹ZAVERUCHA, ob.cit., p. 48.

⁶⁴²AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Trad. Henrique Burgo. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 23-24.

⁶⁴³ZAVERUCHA, ob.cit., p. 48.

⁶⁴⁴ZAVERUCHA, ob.cit., p. 49.

⁶⁴⁵STEPAN, Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Trad. Ítalo Tronca. São Cristóvão: Arte Nova, 1975, p. 52.

poder castrense passou a visualizar a si próprio como uma alternativa possível para um projeto político nacional. Ao invés de intervenções moderadoras, resolveu arrogar para si o governo do Estado.

Nessa perspectiva, os militares brasileiros, historicamente, sempre arrogaram para si a incorporação da “vontade geral da Nação”, ingressando – sem aviso – nos processos políticos e alterando o rumo da vida institucional do País. O preâmbulo do Ato Institucional nº 1, quando do golpe militar de 1º de abril de 1964, é um exemplo textual e paradigmático do que estamos propondo. Vejamos um trecho:

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. (...) Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular⁶⁴⁶.

Não é à toa, portanto, que a participação dos militares no Congresso Constituinte – treze altos oficiais das Forças Armadas foram designados especificamente para fazer *lobby* dos interesses castrenses junto aos constituintes⁶⁴⁷ - também teve um peso importante, sobretudo na subcomissão de defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança – responsável pelas primeiras propostas de disciplina constitucional da segurança pública na CF/88. Nas audiências públicas nela realizadas com objetivo de subsidiar teoricamente os deputados constituintes, os convidados eram, em sua maioria, autoridades e técnicos ligados aos interesses militares.

Dos 28 convidados, quase todos ligados diretamente ao aparelho de segurança nacional do regime de exceção: cinco professores da Escola Superior de Guerra, cinco oficiais das polícias militares estaduais, um oficial do Corpo de Bombeiros, quatro representantes do então Conselho de Segurança Nacional, dois generais da reserva, cinco representantes do Estado-maior do Exército, três representantes da Polícia Federal, o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e

⁶⁴⁶BRASIL. **Ato Institucional nº 01**, de 09 de abril de 1964.

⁶⁴⁷ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 45.

o diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Não é à toa, portanto, que somente os três últimos propuseram uma recomposição do debate referente às relações civil-militares na CF/88⁶⁴⁸.

Outrossim, a interferência do poder castrense permanece mesmo sob os governos democraticamente eleitos da Nova República. Sobre esse panorama delicado, Jorge Zaverucha é categórico ao argumentar que

a manutenção de vários enclaves autoritários dentro do próprio aparelho do Estado constitui uma amostra, por um lado, de que os militares não são detentores de uma sólida crença no princípio do controle civil sobre suas atividades e, por outro lado, de que os civis também não possuem um profundo compromisso com o estabelecimento de um regime democrático. A convergência destas posições foram refletidas (sic) na Constituição de 1988, onde faltam muitas linhas legais claras e específicas que tratem das funções da autoridade e das responsabilidades democráticas dos poderes civis e militares⁶⁴⁹.

Para além da discussão referente à estabilidade da democracia brasileira ante a possíveis interferências militares no processo político, ainda subsiste o debate atinente à segurança pública. O art. 142 da CF/88, em sua referência à garantia da lei e da ordem, acaba legitimando todo um discurso - nacionalmente difundido - de que a intervenção dos militares deve ser considerada como solução para demandas de segurança pública. Trata-se, inclusive, de uma reivindicação recorrente no discurso de alguns governadores de estado⁶⁵⁰. Outrossim, é de se notar - neste particular - as recentes operações de guerra no Complexo do Alemão (RJ), em 2007 e 2010, que contaram com o uso de milhares de homens do efetivo das Forças Armadas, além de veículos blindados e outros equipamentos bélicos. Pouco mais de uma década antes, ocorreram as Operações Rio I e Rio II, realizadas pelas Forças Armadas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, com objetivo de combater o tráfico de drogas e que, no concernente ao controle da criminalidade, resultaram num grande fracasso⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 46-47.

⁶⁴⁹ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 303.

⁶⁵⁰Conforme destaca Souza Neto, em maio de 2007, o Governo do estado do Rio de Janeiro encaminhou ao Presidente da República solicitação para o emprego das Forças Armadas na execução de políticas de segurança. O Governo Federal negou veementemente o pedido. Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto et al). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 401.

⁶⁵¹SULOCKI, Victoria-Amalia de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 151-152.

Adotar a interferência castrense na gestão securitária – além de ampliar os próprios riscos de intervenção militar no processo político – nega uma concepção de segurança pública como serviço público prestado pelo Estado, tomando-a um campo de batalha permeado por estratégias belicistas de toda ordem. Um exemplo é a declaração pública do governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, no ano de 2007:

Qualquer ação da criminalidade terá uma reação da polícia. Ao mesmo tempo não só uma ação passiva (...), mas um trabalho de combate permanente e estratégico para ganhar essa guerra (...) Nós vamos ganhar essa guerra com muita seriedade⁶⁵².

Assim, mesmo diante das alegações de que, sob a vigência da democracia política, as Forças Armadas estão finalmente fora da vida pública nacional, a permanência do aludido art. 142 na CF/88 constitui – sobretudo diante do histórico da intervenção militar na vida institucional republicana – um espectro que mais ronda que protege a nossa jovem democracia. O sucesso de um projeto democrático, entre outros aspectos, “não é apenas ausência de golpes de Estado *manu militari*, mas de carência de ameaça de golpes”⁶⁵³.

Ademais, no que diz respeito à disciplina constitucional da segurança pública, podemos afirmar – após toda a discussão acima travada – que subsiste um modelo institucional que dá anteparo jurídico-político, pelo menos aparente, para as intervenções autoritárias que ainda fazem parte do cotidiano da gestão securitária no Brasil contemporâneo.

⁶⁵²SOUZA NETO, ob.cit., p.401.

⁶⁵³ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 70-71.

5. PARA ALÉM DO AUTORITARISMO SOCIALMENTE IMPLANTADO: TENSÕES E CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

5.1. Uma alternativa ao modelo hegemônico e autoritário de segurança pública?

O autoritarismo socialmente implantando é uma característica importante para pensar o Brasil contemporâneo. Ao longo dos últimos três capítulos, todo o nosso debate confluiu para este ponto, ao menos no que diz respeito à cultura política vigente e à concepção e à prática hegemônica no campo da segurança pública. É preciso, todavia, projetar-se para além deste paradigma, estabelecendo – até mesmo – um raciocínio sobre a razão de ser de nossa própria pesquisa: teria sido ela possível fora da ambiência democrática?

Antes de responder a tal indagação, faz-se necessário enfrentar uma outra: qual a grande questão por trás do problema da permanência de práticas autoritárias na Nova República? A resposta mais óbvia, no caso, parece ser a mais correta. Trata-se do incômodo, do mal-estar causado pelo inconciliabilidade delas com a instauração e persistência de instituições democráticas. Em concurso com a questão da expansão da criminalidade violenta, tal incongruência tem motivado, nas últimas décadas, um grande interesse da academia em relação à temática da segurança pública no Brasil⁶⁵⁴. Isto, por si só, demonstra a o caráter central que a transição democrática propiciou ao tema.

Segundo registram Renato Sérgio de Lima e Cristina Neme, considerando o período de 1983 a 2006 – totalmente inserido no âmbito da transição e instauração da Nova República, portanto – foram produzidas, em 168 universidades brasileiras, cerca de 8.205 teses e dissertações que versavam sobre a temática da segurança pública e da violência. Além dos 8.205 autores, estiveram envolvidos 3.232 professores orientadores e funcionaram 255 grupos de pesquisa a respeito das questões indicadas⁶⁵⁵.

No entanto, também é paradoxal o significado político desse *boom* das reflexões acadêmicas em relação a temas correlatos ao debate acerca da violência e da segurança pública no Brasil contemporâneo. Por um lado, isso possibilitou o desenvolvimento de novos

⁶⁵⁴KANT DE LIMA, Roberto *et alii*. Constituição e segurança pública: exercício de direitos, construção de verdade e administração institucional de conflitos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p. 152.

⁶⁵⁵LIMA, Renato Sérgio de; NEME, Cristina. Produção acadêmica e segurança pública no Brasil. In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil** (org. Renato Sérgio Lima). São Paulo: Alameda, 2011, p.37-39.

campos específicos do saber entre nós, como a sociologia da violência⁶⁵⁶ e o direito de segurança pública⁶⁵⁷; além da maior visibilidade e legitimidade conferidas ao tema na comunidade científica, proporcionando canais de financiamentos e disseminação de pesquisas cada vez mais ampliados.

Por outro lado é verdadeiro que, em grande medida, “a aproximação entre academia e instituições de justiça e segurança ainda é pautada por preconceitos e desconfianças mútuas”⁶⁵⁸. Outros autores, no entanto, afirmam a existência de um processo velado de cooptação da academia por parte do Poder Público, produzindo um discurso intelectual asséptico, acrítico e impregnado de “bom-mocismo”, com o fito de respaldar certas políticas públicas de segurança sob a chancela da legalidade democrática dos direitos humanos⁶⁵⁹.

O saldo de tais tensões, no entanto, é o de que – bem ou mal – o Poder Público e a academia têm se articulado em um sem-número de iniciativas com o fito de produzir toda uma nova pauta política orientada por concepções e práticas alternativas ao velho padrão autoritário de gestão da segurança pública arraigado no País. Nesse sentido, vejam-se os convênios firmados entre o Poder Público e várias universidades, com o objetivo de qualificar os profissionais de segurança pública (*e.g.* a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública – RENAESP, ligada ao Ministério da Justiça)⁶⁶⁰, e a preocupação de um grande número dos pesquisadores no direcionamento de suas reflexões para o horizonte das políticas públicas.

Se é verdadeiro, como acreditamos, que a ambiência democrática constitui o reino do agonismo e do dissenso – à moda da teoria de Chantal Mouffe –, o que vemos na academia brasileira, ao menos no que diz respeito às pesquisas desenvolvidas no campo da violência e da segurança pública, é uma manifestação explícita de um comportamento democrático⁶⁶¹.

⁶⁵⁶Por todos, ver MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

⁶⁵⁷Por todos, ver FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública**. Coimbra: Almedina, 2010.

⁶⁵⁸LIMA, Renato Sérgio de; NEME, Cristina. Produção acadêmica e segurança pública no Brasil. In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil** (org. Renato Sérgio Lima). São Paulo: Alameda, 2011, p. 69.

⁶⁵⁹BATISTA, Vera Malaguti. **Prefácio**. In: LOPES, Edson. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 10,

⁶⁶⁰Outro exemplo acerca das parcerias firmadas entre organizações policiais, universidades e a sociedade civil no âmbito específico da formação de policiais é dado por SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da 'ordem sob a lei'. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Rattón). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.110-113

⁶⁶¹MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. In: **Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, 2003, p. 17.

Fora da democracia está o consenso suportado pelo arbítrio, as explicações monológicas para uma realidade social em que não se é livre para a discordância. Nem mesmo em hegemonias fechadas, todavia, o nível de homogeneidade ideológica⁶⁶² é tanto que não comporte atitudes explícitas ou silenciosas de resistência. O que dizer, portanto, de uma democracia política baseada em um alto grau de oposição pública e de inclusividade, caso da Nova República?

No início da década de 1980, nos primeiros anos de nosso longo processo de transição democrática, seria possível imaginar que militantes de esquerda e defensores dos direitos humanos teriam espaço nas academias de polícia e nos cursos de formação de profissionais da segurança pública com o fito de propor um modelo alternativo e democrático de gestão securitária? Em que medida haveria liberdade, na academia e na sociedade civil organizada, para discutir e defender a finitude do velho modelo autoritário de ordem pública fora da ambiência democrática?

E as diversas ONGs de defesa dos direitos humanos e de combate à tortura e outros abusos policiais, existiriam em tão grande número e com tanta liberdade para tornar públicas as contradições e omissões do Estado brasileiro? Por sinal, e mudando um pouco de foco, quando imaginaríamos – vinte anos atrás – que uma ex-militante de uma organização paramilitar de esquerda, presa e torturada pelo regime militar, viria a ocupar o mais alto cargo do Executivo nacional, com o endosso de mais de 43 milhões de brasileiros?

O projeto democrático possui algumas dessas idiossincracias. Saltam aos olhos os seus defeitos e contradições, enquanto suas virtudes mais evidentes podem passar despercebidas. A democracia brasileira é juvenilíssima e isto deve ser levado em conta. As assimetrias socioeconômicas são abissais, o Estado Democrático de Direito é fraco, o padrão de desigualdade é estrutural, o autoritarismo socialmente implantado é uma chaga infamante. Nada disso deve ser ignorado, e a melhor postura do intelectual, a estudar sobre o Brasil contemporâneo, é denunciar, combater e refletir acerca de tais permanências. Seus influxos, temos argumentado reiteradamente, operam uma espécie de “bloqueio” ao advento de uma cultura política democrática em oposição aos valores e práticas autoritários ainda vigentes.

⁶⁶²Aqui, evidentemente, a ideia de homogeneidade ideológica assume um cariz nocivo, dado que uma hegemonia fechada, normalmente, impõe determinados consensos pela manipulação, pelo medo e pela força. É uma noção diversa, por exemplo, daquela de “homogeneidade social”, pensada pelo alemão Hermann Heller como um pressuposto da democracia política, uma vez que não há como estabelecer um padrão de sociabilidade democrática (Heller era, claramente, um culturalista quanto à noção de democracia política) sem que os cidadãos compartilhem um certo conjunto de valores e práticas em comum. É um pouco do que temos discutido acerca da questão de uma cultura política democrática. Ver HELLER, Hermann. *Démocratie politique et homogénéité sociale*. In: *Cités* [online], 2/2001, n. 6. Disponível em <www.cairn.info/revue-cites-2001-2-page-199.htm> Acesso em 19 ago 2010, p. 204.

Os questionamentos levantados acima demonstram, no entanto, que tal “bloqueio” está longe de ser completo. A ambiência democrática, se ainda não encontra grande adesão entre os cidadãos brasileiros, nem é reproduzida largamente nas concepções e práticas securitárias *de facto*, opera indubitavelmente um poder de constrangimento que impõe ao Poder Público a assunção de um discurso oficial que, quase sempre, está associado ao respeito à legalidade democrática e aos direitos e garantias fundamentais, pouco importando – como já afirmamos – que a truculência policial encontre um nível significativamente elevado de respaldo junto à opinião pública.

Um exemplo: no mesmo artigo em que reconheceu, abertamente, que “um tiro em Copacabana é uma coisa, um tiro lá no Alemão é outra”, o atual secretário de segurança pública do Rio de Janeiro (UF onde morreram, só em 2008, mais de 1.100 civis em confronto com a polícia), José Mariano Beltrame, fez questão de justificar que “ninguém aqui quer matar ninguém. Ninguém defende mortes. (...) Se não houver uma qualificação da vida, se não houver dignidade no trato com o cidadão, os índices de criminalidade irão aumentar”⁶⁶³.

Outrossim, é possível comprovar o que se diz aqui observando todas as intervenções capitaneadas pelo governo federal no âmbito da segurança pública, notadamente a partir da administração Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2009)⁶⁶⁴. Em fevereiro de 2002, ainda como pré-candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou ao Congresso Nacional e ao então ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, o projeto “Segurança Pública para o Brasil”, elaborado pelo Instituto Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT)⁶⁶⁵.

O documento, que viria a se tornar o segundo Plano Nacional de Segurança Pública na história da Nova República já no primeiro ano do governo Lula, estabelecia – logo em suas primeiras linhas – uma leitura diferente da questão da segurança pública e da responsabilidade da União nesse contexto. Os trechos selecionados são longos, mas a colação é necessária para se compreender a dimensão da incorporação do discurso democrático à tentativa de

⁶⁶³BELTRAME, José Mariano. **Estratégias, política e gestão em segurança no Rio de Janeiro**. In **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009, p. 79 e ss.

⁶⁶⁴É verdadeiro, todavia, que os “preparativos” para a montagem de uma política nacional de segurança pública começaram ainda na administração Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); em 2000, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Outros passos importantes, ainda no primeiro governo FHC, foram a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Ver SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. In: **Estudos avançados** [online]. 2007, vol.21, n.61, p. 83-84.

⁶⁶⁵SOARES, ob.cit., p. 86-87.

formulação de uma estratégia nacional de intervenção no campo securitário. Vejamos:

Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.

[...]

Esse caráter universal ou difuso da insegurança é confirmado pelo fracasso das políticas de segurança truculentas, praticadas nas últimas décadas na maioria dos estados: políticas orientadas para a proteção exclusiva das elites não funcionam; cercar as regiões nobres das cidades e lançar as polícias como cães sobre as periferias não resolve. Essas políticas produzem o terror nas periferias, mas nem por isso conseguem garantir a defesa dos bairros privilegiados. Todos acabam sendo prejudicados, até mesmo as elites, a quem não interessa uma polícia incompetente e cúmplice do crime.

[...]

Dá a conclusão: ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro, no Brasil. Segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós⁶⁶⁶.

Outrossim, por mais que respalde certos abusos policiais, há fundados indícios de que a população brasileira não confia nas suas polícias. Os recentíssimos dados do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre segurança pública, produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), confirmam essa hipótese. Referentes ao ano de 2010, os números atestam que cerca de 68,44% da população brasileira confia pouco ou não confia nas instituições policiais.

Entre as regiões, o Sudeste possui o indicador mais elevado: 75,15% da população confia pouco ou não confia nas polícias. Depois, segue a região Nordeste, com 70,15%. O Norte registra indicador de 69,35% e o Sul, de 68,90%. O percentual mais baixo está no Centro-Oeste, com 58,65%⁶⁶⁷.

Na pesquisa, o IPEA não buscou aferir o que motiva o cidadão a confiar mais ou menos nas instituições policiais. Embora não seja prudente especular a esse respeito, o antropólogo e ex-subsecretário de segurança do estado do Rio de Janeiro (1999), Luiz Eduardo Soares, traz um interessante relato sobre a opinião de contingente populacional específico e, como propusemos no capítulo anterior, colocado numa posição hierárquica

⁶⁶⁶BISCAIA, Antônio Carlos *et alii*. **Projeto segurança pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002, p. 4-5.

⁶⁶⁷IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Segurança Pública**. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/>> Acesso em 31 mar. 2011, p. 7.

estruturalmente inferior na sociedade brasileira: os moradores das favelas do Rio de Janeiro, um dos principais “campos de batalha” da guerra ao tráfico de drogas empreendida no País nos últimos anos:

Ouvi bastante a comunidade e aprendi muito nesse processo. Descobri que a população pobre adora a polícia e sonha com a presença do Estado, desde que seja respeitada, desde que as polícias cumpram a sua obrigação constitucional de zelar pelo cumprimento das leis, cumprindo-as. Percebi que o policial uniformizado na esquina é a manifestação mais visível do Estado, das instituições públicas, para a maior parte da sociedade⁶⁶⁸.

A confiar no relato do professor Luiz Eduardo Soares – por sinal, também ex-Secretário Nacional de Segurança Pública no governo Lula e um dos coordenadores do supracitado projeto Segurança Pública para o Brasil – já existe um certo apelo, provavelmente não majoritário, por um modelo alternativo de gestão da ordem pública em alguns segmentos da população brasileira. É claro, todavia, que é esperado colher esse tipo de relato de um segmento populacional que, conforme temos discutido, tem sido vítima privilegiada da repressão ilegal do aparelho securitário. No entanto, poder-se-ia encontrar uma atitude de profunda repulsa aos órgãos policiais.

É oportuno, neste momento, voltar a tratar da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), realizada no ano de 2009 pelo governo federal. Como já nos referimos no início do item 3.3., o evento constituiu o “primeiro processo participativo na elaboração de políticas em segurança pública, em nível nacional”⁶⁶⁹. Tratou-se de um esforço para construir um “novo paradigma” para a gestão securitária a partir de uma construção “de baixo para cima”: desde conferências livres, etapas municipais estaduais, até o evento nacional, milhares de brasileiros – envolvidos diretamente ou não na questão securitária – discutiram amplamente em torno de pontos fundamentais para a construção de uma concepção e de uma prática democráticas de segurança pública.

Vejamos, rapidamente, alguns dos pontos fundamentais discutidos no âmbito da 1ª CONSEG: 1) a definição de uma nova agenda política federal, com a estruturação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) contando com a articulação entre os três níveis de governo; 2) fortalecer os laços comunitários na administração da segurança pública, com os municípios assumindo um papel prioritariamente preventivo e articulador no diálogo com a

⁶⁶⁸SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006, p. 39.

⁶⁶⁹LIMA, Renato Sérgio; ROMÃO, Wagner de Melo. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil** (org. Renato Sérgio Lima). São Paulo: Alameda, 2011, p. 155.

sociedade civil; 3) discutir um novo modelo de financiamento da segurança pública, com uma gestão orientada para o planejamento e monitoramento das ações empreendidas e resultados obtidos; 4) valorizar o profissional, otimizando suas condições de trabalho; 5) repressão qualificada da criminalidade, com a modernização da ação policial, o recurso a expedientes de neutralização que evitem eventos letais e o desenvolvimento de novas abordagens na repressão policial a grupos sociais considerados vulneráveis; 6) prevenção social das violências e construção de uma cultura de paz, através de estratégias de policiamento comunitário, desarmamento, presença do poder público nas comunidades⁶⁷⁰.

Qual o impacto de propostas de ruptura como esta no contexto de uma cultura política e securitária historicamente marcada pelo autoritarismo socialmente implantado? Os dados atualizados da gestão da segurança pública explicitados em tópicos anteriores demonstram que, dado o profundo arraigamento das práticas truculentas e violadoras de direitos e garantias fundamentais, a assunção desse “novo paradigma” em segurança pública encontrará, no mínimo, um caminho tortuoso para sua afirmação.

Neste particular, Renato Sérgio de Lima e Wagner de Melo Romão empreenderam um interessante estudo para aferir o grau de adesão dos participantes da 1ª CONSEG em relação ao modelo securitário delineado no texto-base elaborado no Ministério da Justiça. Através de uma bateria de perguntas a centenas de participantes do evento, os autores concluem, de acordo com a tese esposada no presente tópico: “o 'novo paradigma' proposto pelos organizadores da 1ª CONSEG configura-se muito mais como um projeto político do que como uma corrente de posições consolidadas”, revelando – portanto – “um campo de disputas ainda intensas sobre os significados que Lei, Ordem e Segurança Pública assumem para diversos segmentos envolvidos com a temática da segurança pública”⁶⁷¹.

Conforme aduz Jorge Zaverucha, “a democracia deve ser vista como a tentativa de minimização da dominação de uns indivíduos sobre outros”⁶⁷². Nessa perspectiva, mesmo a superação do modelo estrutural de desigualdade através da montagem de um diálogo transclassista acerca do reconhecimento social da cidadania para amplos setores da população

⁶⁷⁰BRASIL. **Texto-base para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, *passim*.

⁶⁷¹LIMA, Renato Sérgio; ROMÃO, Wagner de Melo. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil** (org. Renato Sérgio Lima). São Paulo: Alameda, 2011, p. 172.

⁶⁷²ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 75.

brasileira envolve um movimento de desarticulação do autoritarismo socialmente implantado a partir do aprofundamento do projeto democrático brasileiro das instituições na direção da cultura política e da sociabilidade.

A partir do modelo teórico tripartite que elegemos – democracia política, Estado Democrático de Direito e ordem pública de base democrática –, cremos que a aludida continuidade do processo de democratização brasileiro depende, fundamentalmente, de uma gestão securitária que lhe seja conforme. Assim, nos tópicos finais da presente monografia, exporemos alguns elementos que julgamos relevantes para pensar esse novo projeto político, que se projeta para além das permanências autoritárias, na construção de um novo modelo de segurança pública para o Brasil. Isso demonstra que, duas décadas depois, as inovações prometidas pela Nova República continuam em disputa e sob risco.

Os elementos eleitos são quatro: a) a questão da *accountability* no aparelho securitário; b) as possibilidades de densificação do conteúdo jurídico de um direito fundamental à segurança pública; c) as possibilidades de justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública; d) o papel dos municípios na gestão securitária.

5.2. A questão da *accountability* no aparelho securitário

Uma questão que mencionamos ao tratar da noção o'donnelliana de Estado Democrático de Direito – a *accountability*⁶⁷³ – também merece ser enfrentada à luz da tensão estabelecida entre o autoritarismo socialmente implantado e os influxos do projeto democrático brasileiro. Embora sem tradução literal para o português, o termo quer significar, em linhas gerais, o dever de transparência, ou seja, a obrigação de um agente público prestar contas de seus atos; subsistindo, inclusive, meios de responsabilização em virtude de um eventual ilícito praticado.

Segundo o politólogo argentino, existem três tipos de *accountability*: 1) a "vertical eleitoral", que resulta da possibilidade de os cidadãos endossarem ou rejeitarem seus representantes por meio do voto em eleições livres, limpas e periódicas; 2) a "vertical social", que resulta da intervenção da sociedade civil organizada ou de indivíduos que se organizam em torno de certas demandas com objetivo de prevenir, reparar ou punir ações ou omissões

⁶⁷³O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 32.

ilegais perpetradas por agentes públicos⁶⁷⁴; 3) a "horizontal", que significa a "existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações" para prevenir, reparar ou punir agentes públicos que praticam ações ou omissões ilegais⁶⁷⁵.

Numa análise global, não há como negar a melhoria dos níveis de *accountability* nas instituições brasileiras desde o advento da Nova República. A estabilidade democrática tem propiciado, através de eleições livres e limpas, a ampla possibilidade de execução da chamada *accountability* vertical eleitoral. Do ponto de vista da vertente social, apesar de incipientes, podemos verificar a existência de movimentos de âmbito regional e nacional que pressionam por uma maior nível de responsabilidade dos agentes públicos no desempenho de suas funções. Um exemplo recente foi a aprovação da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), através de iniciativa popular de lei, foi viabilizada pela adesão de 3,6 milhões de brasileiros⁶⁷⁶. Por fim, a grande dificuldade reside no âmbito das condições de *accountability* horizontal – cujas melhorias, bastante tímidas, podem ser verificadas apenas no nível federal –, com uma atuação mais intensa de órgãos de controle como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

De qualquer maneira, apesar de eventuais melhorias, a literatura aponta que os níveis de *accountability* no Brasil contemporâneo estão longe do desejável⁶⁷⁷. Conforme assevera Guillermo O'Donnell, em países com graves desigualdades sociais e de matriz político-cultural autoritária, o problema da *accountability* é ainda mais delicado⁶⁷⁸. Como dar conta de tal questão no que diz respeito aos abusos perpetrados pelos agentes de segurança pública?

Mesmo do ponto de vista eleitoral, já vimos que Ronald E. Ahnen demonstra a existência de uma tendência do eleitorado brasileiro em aderir ao discurso da “mão forte”, ou seja, aquele que recorre às saídas de cariz autoritário – tidas como aquelas que sempre dão

⁶⁷⁴O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 37.

⁶⁷⁵O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44. São Paulo: 1998, p. 40.

⁶⁷⁶SARDINHA, Edson. **Ficha Limpa: mais de 2 milhões de assinaturas na internet**. Congresso em foco. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=32788&cod_canal=1> Acesso em 20 fev. 2011.

⁶⁷⁷ANASTASIA, Fátima *et alii*. De lá para cá: as condições e instituição da democracia depois de 1988. In: **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 136.

⁶⁷⁸O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 37-39.

certo contra a criminalidade violenta⁶⁷⁹. Isto explica, por exemplo, o sucesso eleitoral de diversos apresentadores de programas policiais que, apelando para o discurso de “lei e ordem”, ocupam diversos cargos no Legislativo e no Executivo em todo o País.

Não se pode confundir, no entanto, o conteúdo da decisão política explicitada com o próprio procedimento democrático⁶⁸⁰. Se, de maneira geral, o discurso autoritário e truculento agrega mais votos que um programa político estreado num paradigma democrático de segurança, essa é uma questão contingencial e, potencialmente, transitória. O ponto fulcral – no que diz respeito à *accountability* eleitoral – é que uma democracia política deve viabilizar a existência de um alto grau de oposição pública, ou seja, que os indivíduos sejam expostos a diferentes ideias e propostas sobre as questões políticas fundamentais. E o regime político instaurado a partir da Nova República o faz.

Nessa perspectiva – ainda que timidamente – o debate por um novo modelo de segurança pública tem ganhado as campanhas políticas, embora seja possível observar que, diferentemente das demandas do eleitorado, a questão securitária não ocupa as discussões centrais dos programas políticos dos candidatos. De qualquer maneira, no último pleito nacional, os três principais candidatos à presidência da República – Dilma Rousseff (PT), José Serra (PSDB) e Marina Silva (PV) – apresentaram propostas diferentes e consistentes para a área em comento⁶⁸¹. Num regime autoritário – é preciso lembrar – os cidadãos não desfrutam sequer do direito de votar livremente, quanto mais de optar por modelos securitários distintos.

Do ponto de vista da chamada *accountability* vertical social, é inegável que a ambiência democrática proporcionou, a partir do mal-estar gerado entre a permanência de concepções e práticas autoritárias no campo da segurança pública em plena vigência de uma democracia política, motivou o surgimento de inúmeras iniciativas, individuais e coletivas, no sentido de pressionar pela responsabilização de agentes públicos, notadamente policiais, que patrocinam ações que extrapolam os limites da legalidade. Vejamos o trabalho de organizações não governamentais, nacionais e internacionais, como a Human Rights Watch, o ILANUD, a Anistia Internacional, o Grupo “Tortura Nunca Mais”, o “Viva Rio”, as comissões

⁶⁷⁹AHNEN, Ronald E. The polics of police violence in democratic Brazil. In **Latin American Politics & Society**, vol. 49, n.1. Miami: University of Miami, 2007, p. 144.

⁶⁸⁰“(…) the impact of democracy on respect for basic rights is indeterminate *a priori*, and depends on the social, political, and economic context in which it operates.” (Tradução livre do texto: “(...) o impacto da democracia sobre o respeito pelos direitos básicos é indeterminado *a priori* e depende do contexto social, político e econômico no qual se opera”. Ver AHNEN, ob.cit., p. 144.

⁶⁸¹AGÊNCIA ESTADO. **Segurança vira mote da campanha presidencial**. O Estado de Minas. Disponível em <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2010/08/22/interna_politica,175411/seguranca-vira-mote-da-campanha-presidencial.shtml> Acesso em 12 fev. 2011.

de Direitos Humanos das OABs, e tantas outras. Isso sem que se mencionem – como fizemos no tópico anterior – as centenas de grupos de estudos e os milhares de acadêmicos que, nos últimos anos, têm se debruçado sobre a questão da violência e da segurança pública.

Apesar da existência de toda uma inédita rede de controle social da legalidade no âmbito de parte importante das ações securitárias, os agentes de segurança pública envolvidos em graves violações a direitos e garantias fundamentais básicos – como execuções sumárias, tortura e abuso da força – raramente são punidos pelos mecanismos legais hoje existentes⁶⁸². A boa notícia, entretanto, é que a existência de grupos organizados tem permitido uma amplitude maior no que diz respeito à mensuração e extensão das ilegalidades patrocinadas à guisa de intervenções securitárias.

Em grande medida, as razões para a impunidade descrita no parágrafo anterior transpassa os chamados mecanismos de *accountability* horizontal que é, certamente, onde subsistem as maiores dificuldades no campo da transparência e na responsabilização dos agentes públicos e instituições que atuam na segurança pública. Faltam agências públicas independentes e aparelhadas para dar conta das graves violações patrocinadas pelos próprios agentes do Estado na gestão securitária.

No entanto, algumas medidas importantes devem ser destacadas, como a criação das ouvidorias de polícia – canais de registro e apuração de irregularidades patrocinadas por policiais no desempenho de suas funções – e hoje presentes em, pelo menos, 26 unidades federadas (UFs); a promulgação da Lei nº 9.455/97, que criminalizou a tortura; além da possibilidade de militares serem julgados, pela Justiça Comum, em caso de crimes dolosos contra a vida praticado contra civis (ver Lei nº 9.299/96)⁶⁸³. A atribuição constitucional do controle externo das polícias ao Ministério Público é outro elemento importante.

Nessa perspectiva, é forçoso reconhecer que não basta a existência de mecanismos de *accountability*, mas é necessário que eles sejam operacionais e seus resultados publicizados com regularidade, estimulando a população a tomar voz ativa nesse processo. A qualidade de tais mecanismos, especificamente no campo securitário, deixa – de fato – bastante a desejar.

⁶⁸²HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009, p. 94-98.

⁶⁸³CUBAS, Viviane de Oliveira. 'Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial. In: **Dilemas**, vol. 3, n. 8. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010, p. 84-85. É preciso destacar, todavia, que o aludido diploma legal – por decisão expressa do Supremo Tribunal Federal – somente vigora para os militares estaduais, inaplicando-se para os membros das Forças Armadas. Ver ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção** brasileira (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010, p. 61.

Também subsistem, inclusive, permanências autoritárias na práxis administrativa de tais instâncias⁶⁸⁴. No entanto, deve-se reconhecer que, bem ou mal, a institucionalidade democrática tem proporcionado – pouco a pouco – a estruturação de uma rede de controle institucional que – se ainda não é capaz de dar conta das demandas existentes – se configura como um arranjo institucional sem precedentes na história republicana brasileira. Torná-la funcional é um grande desafio, no entanto, menos dificultoso do que se tais instituições e procedimentos ainda não estivessem em vigência.

5.3. Segurança pública como direito fundamental na CF/88

Já discutimos, no terceiro capítulo desta monografia, a centralidade ocupada pelos direitos e garantias fundamentais como verdadeiros artífices dos projetos democráticos instaurados na contemporaneidade. Especificamente quanto à segurança pública, vimos que a CF/88 foi a primeira, em toda a história constitucional brasileira, a alçá-la ao *status* de direito fundamental.

Todavia, subsiste um ponto de tensão importante nesse campo, uma vez que o conteúdo jurídico explicitado de forma textual pela Carta de 1988 para a afirmação de um direito fundamental à segurança pública, além de semanticamente pouco denso, encontra-se repleto de permanências autoritárias, impedindo – pelo menos aparentemente – uma interpretação consentânea com o paradigma estabelecido pela vigência de um Estado Democrático de Direito.

Creemos, no entanto, que é justamente com referência a um direito fundamental que a segurança pública permite a (re)construção de uma leitura mais adequada da disciplina securitária no texto constitucional. Se afirmamos que o processo político no campo securitário, vinte anos após a instauração da Nova República, articula-se em torno da tensão entre o autoritarismo socialmente implantado e os influxos gerados pelo novel projeto democrático brasileiro, é de se supor que também estão em disputa a Constituição Federal e, por conseguinte, as interpretações que advêm de seus ditames.

A CF/88 é fruto de uma “engenharia política inacabada”⁶⁸⁵. Três anos após o fim do regime de exceção, o texto constitucional foi elaborado antecipando as instituições e práticas

⁶⁸⁴CUBAS, ob.cit., p. 95-96.

⁶⁸⁵LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 242.

que pretendia produzir, mas com as quais ainda não podia contar⁶⁸⁶: a construção de um Estado Democrático de Direito – e este é um ponto recorrente na presente monografia – não se resolve, tão somente, com a promulgação de um texto constitucional progressista. E vimos, repise-se, que os influxos de tal progressismo não contemplaram igualmente todas as matérias positivadas na CF/88 com a questão da disciplina da segurança pública.

Já indicamos que o problema da ordem pública se situa em torno da questão da economia da liberdade e da segurança numa dada comunidade política. Em nossos dias, tal articulação polariza-se, principalmente, colocando – de um lado – a necessidade de manter e prover um aparelho público de segurança que, eventualmente, é capaz de interferir significativamente na vida dos indivíduos; e, do outro, a garantia da liberdade, instrumentalizada por um amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais que ocupa a centralidade das preocupações do chamado “constitucionalismo democrático”.

Tem sido assim, em maior ou menor medida, desde o alvorecer da modernidade política. A questão securitária, por sinal, sempre ocupou um lugar dúplice a partir de então: por um lado, entendida como uma atividade a ser prestada pelo Estado; por outro, quando surgem as primeiras reflexões do que viria se tornar o liberalismo político e afirmam-se as Declarações de Direitos produzidas no bojo das revoluções do final do século XVIII, o direito à segurança sempre é presença constante, desde então, no rol de posições jurídicas inalienáveis e oponíveis a todos.

No “Segundo Tratado sobre o Governo”, o teórico político inglês John Locke é o primeiro a reconhecer a oponibilidade *erga omnes* dos direitos naturais e inalienáveis do ser humano, inclusive em relação ao próprio Estado⁶⁸⁷. Como em Thomas Hobbes, a ideia de segurança é o cerne do projeto de sociedade política lockiano. O ponto fundamental de dissenso entre os dois teóricos políticos, no entanto, é que para o último o provimento da segurança era o meio necessário para assegurar ao indivíduo um plexo de direitos inalienáveis – propriedade, vida e liberdade – oponíveis ao próprio aparelho estatal. Neste particular, negando a possibilidade de um direito à segurança sob a égide do Absolutismo, John Locke afirma que

Se indagarmos que segurança existe para os homens em semelhante estado contra

⁶⁸⁶NOBRE, Marcos. Indeterminação e estabilidade: os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 82, nov/2008, p. 98.

⁶⁸⁷SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 47-48.

a violência e opressão deste governo absoluto, nem mesmo admitirão a pergunta. Estarão dispostos a firmar que o mero fato de querer segurança merece a morte. Entre um súdito e outro, concederão, haverá medidas, leis e juízes que lhes garantam uma certa paz e segurança; mas, quanto ao soberano, este deve ser absoluto e acima de tais circunstâncias, uma vez que têm poder para causar dano ou malefício, têm razão para praticá-los. Perguntar como poderia um súdito garantir-se contra o dano por parte daquele que tem condições de fazê-lo constitui, na prática, facção e rebelião; seria como se os homens que deixam o estado de natureza e entram em sociedade concordassem em que todos eles, menos um, ficassem submissos à lei, mantendo aquele, contudo, toda a liberdade própria do estado de natureza, aumentada pelo poder e tornada licenciosa pela impunidade.

É nesse contexto ideológico que a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), documento político fundamental da Revolução Francesa, estabelece que “o fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” (art. 2º) e que “a segurança consiste na proteção acordada pela sociedade a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades” (art. 8º).

Outrossim, a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776), anterior à própria declaração francesa, já positivava, em seu artigo 1º, a existência de um direito à segurança, nos seguintes termos:

todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm certos direitos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.

Desde então, a afirmação de um direito à segurança se faz presente na grande maioria dos documentos internacionais de direitos humanos e nos catálogos nacionais de direitos fundamentais insertos nas Constituições dos países ocidentais⁶⁸⁸. No constitucionalismo brasileiro, como vimos, não foi diferente. Todas as Cartas Constitucionais brasileiras, outorgadas ou promulgadas, albergaram a segurança pessoal como direito fundamental: 1824 (art. 179), 1891 (art. 72), 1934 (art. 113), 1937 (art. 122), 1946 (art. 141), 1967 (art. 150), 1969 (art. 153), 1988 (art. 5, *caput*)⁶⁸⁹. A grande novidade trazida pela CF/88, neste campo, diz respeito à inédita afirmação de um direito fundamental à segurança pública.

Um fato curioso, todavia, é que a teoria jurídica brasileira – historicamente – dedica pouquíssima atenção ao direito à segurança, sobretudo se comparado às outras espécies de

⁶⁸⁸RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 137-144.

⁶⁸⁹RODRIGUES, ob.cit., p. 34.

direitos fundamentais “clássicos”, como a liberdade, a vida e a propriedade⁶⁹⁰. A bibliografia é escassa, e as discussões acadêmicas ainda incipientes. Mesmo os manuais de direito constitucional fazem referências muito tímidas acerca de tal espécie de posição jurídica fundamental.

Tal panorama teórico não se afigura em tais termos por acaso. Afinal, a cultura jurídica brasileira não só dialoga e se deixa permear, mas também tem se consubstanciado, ao menos no que toca ao ideário e práticas majoritárias, como um dos principais sustentáculos mantenedores – ainda que por omissão – do autoritarismo socialmente implantado na materialidade sócio-histórica do País e, por conseguinte, na gestão do aparelho de segurança pública⁶⁹¹.

É que a tradição jurídica brasileira está assentada, segundo Wolkmer, num “estranho e conveniente ecletismo” que articula, justamente, dois ideários aparentemente inconciliáveis: o patrimonialismo sociopolítico autoritário, de inspiração lusitana; e a cultura jurídica liberal-burguesa, de matizes francês, inglês e estadunidense⁶⁹². Nesse contexto, o próprio constitucionalismo brasileiro “nunca deixou de ser o contínuo produto da 'conciliação-compromisso' entre patrimonialismo autoritário modernizante e o liberalismo burguês conservador”⁶⁹³.

Assim, considerando o caráter inacabado da engenharia política delineada pela CF/88, as permanências autoritárias no âmbito da disciplina constitucional da segurança pública, além das tensões e ambivalências do projeto democrático brasileiro, cremos ser essencial nos lançarmos na tarefa de explicitar, ainda que minimamente, uma substância para o direito fundamental à segurança pública. A nosso aviso, a contribuição da teoria do direito, neste particular, é de tentar conformar um campo problemático – o da disciplina constitucional da segurança pública – ao paradigma do projeto democrático brasileiro sem, no entanto, apresentar soluções hermenêuticas que se coloquem para fora da moldura do texto constitucional.

⁶⁹⁰RODRIGUES, ob.cit., p. 18.

⁶⁹¹Evidentemente, as limitações metodológicas do presente ensaio nos impedem de adentrar detidamente nos meandros e implicações de nossa proposição que articula intimamente a instância jurídica e a manutenção de valores e práticas autoritárias no Brasil. Nossa abordagem, portanto, está especificamente direcionada para a discussão acerca da histórica concepção de segurança pública e do direito à segurança sob a égide da tradição jurídica brasileira.

⁶⁹²WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 101.

⁶⁹³WOLKMER, ob.cit., p. 114.

5.3.1. Segurança pessoal como direito individual

Do ponto de vista etimológico, o termo “segurança”, inclusive no âmbito da linguagem especificamente jurídica, nos conduz à noção de algo livre de risco, protegido, garantido, estável⁶⁹⁴. Assim, na perspectiva do agir estatal, a noção de segurança assume um relevo demasiadamente amplo, sendo possível referirmo-nos a diversas “modalidades” de segurança, tais como “segurança jurídica”, “segurança social”, “segurança política”, “segurança econômica”, “biossegurança”, “segurança nacional”, “segurança alimentar”, entre tantas outras⁶⁹⁵.

A partir de tal polissemia, como densificar o conteúdo de um direito à segurança, referido em dois contextos distintos no CF/88, sem afrouxar demasiadamente seu conteúdo ou sem prejudicar-lhe as potencialidades semânticas? É aí que entra, portanto, um importante papel atribuído à teoria constitucional: viabilizar a inteligência dos dispositivos constitucionais para, sempre a partir do texto normativo, conformar sentidos aplicáveis e pertinentes à realidade historicamente dada.

É fundamental firmar, de início, que a distinção operada pelo Constituinte entre um direito individual e um direito social à segurança, apesar de sutil, conduz-nos a importantes significados, especialmente com vistas à máxima efetividade dos direitos fundamentais e à cláusula de abertura material, estabelecidas como diretrizes hermenêuticas pelo próprio texto constitucional (CF, art. 5º, §§1º e 2º).

Nessa perspectiva, o direito à segurança estabelecido no *caput* do art. 5º da CF/88 se traduz numa previsão assecuratória da segurança individual ou pessoal. Trata-se, portanto, da permanência da demanda por segurança pessoal que remonta aos influxos oriundos do constitucionalismo liberal do final do século XVIII. Frequentemente, o termo “segurança” em tal acepção é identificado pela literatura constitucional com ideia de “segurança jurídica”, ou seja, a certeza pertinente à incolumidade do ordenamento jurídico e das relações jurídicas estabelecidas com base naquele. Trata-se, no entanto, de uma leitura apressada e semanticamente reducionista do termo. Isso porque, conforme pontifica Válder Foleto Santin, a própria vigência do ordenamento jurídico já corporifica, em si, “a própria segurança

⁶⁹⁴SOUZA, Marcelo Ferreira. **Segurança Pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 5.

⁶⁹⁵Para um verdadeiro “inventário” das diversas e possíveis classificações da segurança sob a égide das responsabilidades do Estado, ver RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança Pública e Comunidade: alternativas à crise**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 60-75.

jurídica, embasada num estatuto fundamental, a Constituição Federal, e prevendo direitos e garantias individuais e coletivas e a formação do Estado Democrático de Direito⁶⁹⁶, sendo despciendo o estabelecimento de uma cláusula constitucional apenas para esse fim.

Reportando-nos à historicidade da afirmação da fundamentalidade da segurança individual – que discutimos, rapidamente, no tópico anterior – constata-se que a finalidade primordial de um direito à segurança individual pode ser identificada como um direito de defesa do indivíduo em face do agir estatal, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado ante a autonomia individual⁶⁹⁷. Trata-se, portanto, de uma garantia outorgada aos indivíduos no sentido de não verem frustradas, por intervenção abusiva do Estado, as aspirações a uma vida minimamente segura, ou seja, livre de riscos controláveis e desnecessários.

Intervenções abusivas não apenas do Estado, diga-se de passagem, já que a proteção dos direitos fundamentais se estende, contemporaneamente, até mesmo às relações entre particulares⁶⁹⁸. A referência primordial ao ente estatal, nesse campo, remonta não apenas à historicidade do direito fundamental à segurança pessoal, mas também ao reconhecimento da ingerência sem precedentes do Estado no cotidiano dos indivíduos – do início até o fim de sua existência.

Sentir-se pessoalmente seguro, portanto, se traduz como um sentir-se digno enquanto ser humano, não apenas se sentir protegido em sua integridade física e seus bens materiais. Nessa perspectiva, “a segurança apresenta um caráter instrumental na medida em que proporciona aos indivíduos a proteção de seus direitos e a possibilidade de exercê-los livremente⁶⁹⁹. Um direito individual à segurança, portanto, estaria próximo da ideia de livre desenvolvimento do ser humano sem a interferência abusiva do Estado e de seus pares. Tal perspectiva contemplaria, inclusive, várias das “modalidades securitárias” indicadas no primeiro parágrafo deste tópico.

⁶⁹⁶SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 81.

⁶⁹⁷SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 56.

⁶⁹⁸Sobre a chamada “eficácia horizontal dos direitos fundamentais”, ver DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 104-115.

⁶⁹⁹RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 42.

5.3.2. Sobre as possibilidades de densificação do direito fundamental à segurança pública na CF/1988

Como fixado anteriormente, a Carta Constitucional de 1988 foi a primeira a afirmar, em seu art. 6º, a existência de um direito social à segurança. Em verdade, trata-se não de uma “nova modalidade”, para além da previsão de semelhante teor no rol de direitos individuais (CF, art. 5º, *caput*), mas de um processo de complexificação no sentido de atribuir uma nota de fundamentalidade a um campo crucial para o fomento do projeto democrático brasileiro: a segurança pública.

Apesar de sua polissemia, ao encararmos o termo “segurança” sob um prisma prestacional – como sói acontecer quando pensamos em direitos sociais⁷⁰⁰ – é imediata a inferência ao aparelho de manutenção da chamada ordem interna. Em um nível ideal, para além dos graves problemas discutidos a esse respeito nos capítulos anteriores, o Estado presta a segurança pública com o objetivo de manter incólume a convivência social, assegurando a tranquilidade dos indivíduos e de suas posses, notadamente através do combate das incivildades mais graves, como o crime⁷⁰¹.

Assim, sob o paradigma de um Estado Democrático de Direito, é mister reconhecer que “a garantia da segurança pública exhibe caráter tipicamente prestacional. O elemento dominante da noção é a atuação positiva do Estado, no sentido de proteger a segurança, não a limitação da liberdade dos que atentam contra a segurança”⁷⁰².

Evidentemente, a prestação da segurança pública não depende da identificação de sua nota de fundamentalidade, afinal as polícias e os aparatos de repressão e controle da ordem interna se confundem com a própria existência do Estado contemporâneo. Admitir, entretanto, a fundamentalidade formal e material do direito fundamental à segurança pública insculpido – ainda que explicitado de forma tímida e pouco contundente – no *caput* do art. 6º da Constituição Federal de 1988, é reconhecer de forma expressa e inegociável a submissão da gestão securitária aos influxos democráticos, republicanos e garantidores de direitos e

⁷⁰⁰KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 19-23.

⁷⁰¹RAMÍREZ, Verónica Guadalupe Valencia. La seguridad pública como un derecho humano. In: **Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos: la seguridad pública como derecho humano** (org. Comisión de Derechos Humanos del Estado del México). Toluca: CDHEM, 2002, p. 9-10.

⁷⁰²SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 402.

garantias fundamentais básicos, como a vida, a liberdade e a integridade física. Mais: é repudiar de forma veemente o autoritarismo e a violência ilegal historicamente prevalentes neste campo.

Já problematizamos as dificuldades semânticas relativas ao limitado conteúdo jurídico explicitado pelo Constituinte no que concerne ao direito fundamental à segurança pública (CF, art. 144) – “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. Para além da ambiguidade de sentidos – o termo “ordem pública”, por exemplo, pode ser utilizado tanto num viés autoritário como numa abordagem democrática –, perdeu-se uma boa oportunidade de indicar textualmente a vinculação inexorável entre segurança pública, democracia e respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Apenas aparentemente, entretanto, é possível admitir conteúdos autoritários no plexo semântico atinente à estrutura constitucional da segurança pública⁷⁰³. Esta, como já consignado acima, somente pode ser admitida à luz dos princípios fundamentais da Constituição de 1988, quais sejam a república, a democracia, o Estado de Direito, a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o respeito aos direitos e garantias fundamentais⁷⁰⁴.

A centralidade de uma proposta securitária como a delineada no parágrafo anterior perpassa duas questões fundamentais no âmbito de uma sociedade democrática: a ideia de cidadão como sujeito político, aquele que participa efetivamente do processo democrático; e o reconhecimento da legitimidade dos espaços públicos como locais privilegiados de debate, resolução dos conflitos sociais e construção dialógica da paz⁷⁰⁵. Nessa perspectiva, aduz Alessandro Baratta que somente o processo democrático pode permitir uma concepção de segurança pública entendida como uma política de direitos, “porque sólo esto es, al mismo tiempo, un proyecto de seguridad de ciudad y un proyecto de ciudad, de comunicación política, de sociedad”⁷⁰⁶.

No que concerne especificamente ao campo de reflexões do saber jurídico, a articulação entre segurança pública, democracia e concretização dos direitos fundamentais

⁷⁰³SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 406.

⁷⁰⁴SOUZA NETO, ob.cit. p. 402.

⁷⁰⁵SULOCKI, Victoria-Amalia de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 189.

⁷⁰⁶BARATTA, Alessandro. **El concepto de seguridad y las políticas de prevención em la economía globalizada**. Julho/2000, mimeo, *apud* SULOCKI, ob.cit., p. 189.

abre um campo fecundo de reflexões que pode ser construído não apenas com o objetivo de identificar uma concepção democrática de segurança, mas também na intenção de trazer a segurança pública, demanda social urgente em diversas localidades da Federação, para a ordem do dia das preocupações da teoria jurídica.

Nesse contexto, o pouco que diz o texto constitucional acerca do conteúdo jurídico de um direito fundamental à segurança pública pode ser amplificado, servindo de importante referencial para a compreensão de um novo paradigma securitário capaz de lançar importantes bases a um projeto democrático substancial para a sociedade brasileira.

É que, para além da fixação de competências e atribuições para cada instituição policial, o *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 positiva, como visto, um comando sutil, mas que pode assumir contornos sumamente importantes: a segurança pública deve ser encarada como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” – mandamento diretamente conectado à aplicabilidade e à exigibilidade do aludido direito fundamental à segurança pública, erigido no *caput* do art. 6º da Constituição Federal.

Assim, pensando o aparelho securitário em formulação clássica, podemos alcançar dois vieses para o conteúdo jurídico do direito fundamental à segurança pública, inclusive à luz da chamada cláusula de abertura material dos direitos fundamentais (CF, art. 5º, §2º), que fomenta a ampliação constante do catálogo constitucional de tais direitos, autorizando até mesmo o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos.

5.3.2.1. Primeira projeção: direito à formulação e execução de políticas públicas de segurança minimamente efetivas

Numa primeira acepção, no que toca à afirmação da gestão da segurança como “dever do Estado”, impõe-se ao aparelho estatal, portanto, o dever de prover uma prestação material específica, qual seja a formulação e execução de políticas públicas de segurança minimamente efetivas. Trata-se de uma afirmação categórica, explícita, da qual não pode se furtar nenhum ente federativo, inclusive os municípios. Se a segurança pública é um dever, o mínimo que os entes federativos podem apresentar são lineamentos para a implementação de uma política pública de segurança no seu âmbito de atuação.

A nosso aviso, tais políticas públicas de segurança, no contexto do Estado Democrático de Direito, devem perseguir, pelo menos, duas metas fundamentais, quais sejam:

a) a redução dos eventos graves de incivilidade, notadamente aqueles classificados como criminosos; b) a redução da sensação de insegurança, atinente ao domínio da intersubjetividade, fomentando na materialidade social um processo de transição de uma cultura do medo e da violência para uma cultura de paz⁷⁰⁷.

A questão da “sensação de insegurança” merece uma discussão específica. Trata-se da forma como a população percebe a criminalidade e a violência. Como vimos, existem perfis, locais, situações que ensejam um grau de vitimização maior ou menor a depender do crime e de outras variáveis. Ocorre, no entanto, que não há uma correspondência factual entre a criminalidade real e a criminalidade percebida pela população. O aumento da primeira, independentemente de um aumento proporcional dos riscos de vitimização para cada grupo ou ator social, tende a aumentar a sensação de insegurança (criminalidade percebida) da população como um todo⁷⁰⁸. Em grande medida, como assevera João Gaspar Rodrigues, os meios de comunicação desempenham um papel fundamental na difusão do medo generalizado e no aumento da sensação de insegurança⁷⁰⁹.

Recentes dados produzidos pelo IPEA demonstram que o medo de ser assassinado, na população brasileira, é altíssimo: numa média das cinco regiões, tem-se que 77,5% dos brasileiros têm muito medo de ser assassinados. Na Região Nordeste, 85,8%. Na Norte, 78,4%. Na Sudeste, 78,4%. Na Centro-Oeste, 75% e na Sul, 69,9%⁷¹⁰. Outrossim, como atesta o IPEA, não há correlação direta entre as taxas de homicídio por 100 mil habitantes e o índice de insegurança. Outrossim, ainda que houvesse, é preciso lembrar – mais uma vez – que as taxas de vitimização variam de um grupo social para o outro.

Assim, tão importante como reduzir as taxas de criminalidade, é reduzir a sensação de que o crime está à espreita em qualquer esquina. Políticas simples, quando combinadas com estratégias de redução efetiva do crime, podem auxiliar nesse mister, como a melhoria da iluminação pública, a recuperação de áreas urbanas degradadas, a ocupação por agentes do poder público – não necessariamente policiais militares – nos locais de convivência da cidade, a publicidade dos índices de criminalidade e violência, entre outras medidas.

⁷⁰⁷SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 17/18.

⁷⁰⁸MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** (org. Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula). São Paulo: Contexto, 2008, p. 93.

⁷⁰⁹RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 137-144.

⁷¹⁰IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Segurança Pública**. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/>> Acesso em 31 mar 2011, p. 5.

Noutro giro, as políticas públicas de segurança – como um todo – devem se colocar para além da falsa polarização entre políticas repressivas e políticas preventivas⁷¹¹. Numa sociedade democrática, o agir estatal deve estar orientado sob o paradigma de governança (*governance*), que designa, em linhas gerais, a interação coordenada de diferentes níveis e atores privados e públicos em uma rede organizacional complexa onde o governo é apenas mais um dos atores que a compõem, não podendo impor deliberadamente as suas razões de forma hegemônica⁷¹².

Embora a Secretaria Nacional de Segurança Pública tenha sido criada em 1997, foi a partir do ano 2000 que se verificou, no âmbito do governo federal, a presença de um inédito e importante esforço para conceber uma política nacional de segurança pública, articulando os três níveis de governo. O estopim para a montagem de um Plano Nacional de Segurança Pública e do início de uma discussão acerca de uma política nacionalmente integrada foi o de sempre: a tentativa de gerenciar mais uma crise, aspecto que sempre caracterizou as políticas de segurança pública no Brasil⁷¹³. A crise em questão diz respeito ao sequestro do ônibus 174, crime que ganhou grande repercussão nacional e internacional, que resultou na morte de uma refém e do próprio sequestrador, quando este já estava neutralizado pela polícia⁷¹⁴. Também no ano 2000, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, com objetivo de financiar intervenções estaduais e municipais neste campo.

A partir da administração Luiz Inácio Lula da Silva foi dada continuidade à formulação de uma intervenção previamente elaborada, inovadora e de alcance nacional no âmbito da segurança pública. Prova disso é que, se entre 1998 e 2002 a rotatividade do cargo de Secretário Nacional de Segurança Pública era altíssima (uma média de sete meses por secretário), denotando a ausência de uma estratégia política mais clara e exequível, uma das primeiras medidas do governo Lula foi estabelecer um novo time de agentes públicos para ocupar a direção da SENASP, comprometidos com a construção de um novo modelo securitário baseado em algumas premissas fundamentais: a) a administração eficiente de dados; b) o uso inteligente da força; c) um estreitamento da relação entre Estado e comunidades no campo da segurança pública; d) o respeito aos direitos e garantias fundamentais no âmbito das ações do aparelho de segurança pública; e) a montagem de uma

⁷¹¹SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 85-86

⁷¹²SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 74.

⁷¹³SAPORI, ob.cit., p.107.

⁷¹⁴PEREIRA, Anthony W. Public security, private interests and police reform. In: **Democratic Brazil revisited** (org. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power). Pittsburg: University of Pittsburg, 2008, p. 190.

rede de estratégias preventivas de controle da criminalidade, para além da já tradicional abordagem repressiva; e) a integração dos três níveis federativos no campo securitário através da montagem de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)⁷¹⁵. O primeiro documento que sistematizou tais diretrizes foi o chamado Plano Nacional de Segurança Pública II, sobre o qual já discorreremos mais acima.

No âmbito da política pública nacional instituída a partir de 2003, destaca-se o chamado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado em 2007, prevendo um investimento de, pelo menos, R\$ 6,7 bilhões nos cinco anos seguintes⁷¹⁶, com o fito de promover um novo paradigma de segurança pública nos UFs e municipalidades que ingressarem no aludido Programa⁷¹⁷. O PRONASCI se baseia em dezessete diretrizes básicas – apesar de extenso, cremos ser importante colacionar o rol, vejamos:

- i. Promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- ii. Criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- iii. Fortalecimento dos conselhos tutelares;
- iv. Promoção da segurança e da convivência pacífica;
- v. Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- vi. Valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- vii. Participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- viii. Ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- ix. Intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial
- xi. Garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- xii. Observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- xiii. Participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade, por intermédio de apoio psico lógico, jurídico e social;
- xiv. Participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes, com vistas à ressocialização e reintegração à família;
- xv. Promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- xvi. Transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público;

⁷¹⁵PEREIRA, ob.cit., 2008, p. 191.

⁷¹⁶PEREIRA, Anthony W. Public security, private interests and police reform. In: **Democratic Brazil revisited** (org. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power). Pittsburg: University of Pittsburg, 2008, p. 193.

⁷¹⁷SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. In: **Estudos avançados** [online]. 2007, vol. 21, n. 61, p. 92-94.

xvii. Garantia da participação da sociedade civil⁷¹⁸

Assim, mesmo compreendendo que os resultados associados à manutenção de uma política pública nacional de segurança ainda são bastante incipientes – o que nos impede de estabelecer uma análise mais qualificada, para além da mera descrição de sua existência –, a presença de tais diretrizes se impõe não apenas como uma concretização de um direito à formulação e execução de políticas públicas minimamente efetivas, mas como um referencial e subsídio político para que, nos níveis subnacionais, os cidadãos possam reivindicar que os poderes públicos estaduais e municipais apresentem um diagnóstico e um plano de ação estratégica ante as demandas securitárias.

5.3.2.2. Segunda projeção: direito à participação na formulação e execução das políticas públicas de segurança

A ideia de governança e, portanto, de participação da comunidade na gestão do aparelho securitário, nos remete à segunda acepção atinente ao conteúdo jurídico do direito fundamental à segurança pública com ponto de partida no *caput* do art. 144 da Constituição Federal de 1988. É que, como vimos, o texto constitucional também afirma que a Segurança Pública se consubstancia como “direito e responsabilidade de todos”, a partir da qual podemos construir, sem dificuldades, um direito fundamental à participação na formulação e execução das políticas públicas de segurança.

É que, conforme aduz Cláudio Pereira de Souza Neto, a articulação entre “responsabilidade de todos” e o princípio democrático “estabelece o fundamento jurídico dos arranjos institucionais que permitem a participação popular na formulação e no controle da gestão das políticas de segurança”⁷¹⁹. Iniciativas como o “policimento comunitário”, que se propõe ao estabelecimento de “um relacionamento cooperativo entre a polícia e a comunidade através da interação continuada entre policiais e cidadãos, para compartilhar informações e apresentar demandas e possibilidades de trabalho conjunto”⁷²⁰, podem ser inseridas no

⁷¹⁸BRASIL. **Texto-base para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 10-11.

⁷¹⁹SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 440.

⁷²⁰SOUZA NETO, ob.cit., p. 440.

contexto da participação popular na gestão securitária.

No campo específico do policiamento comunitário, a literatura costuma associar quatro pilares fundamentais para sua concretização: 1) a organização do policiamento tendo como base a compreensão minuciosa das demandas e das formas de funcionamento de uma determinada comunidade; 2) a ênfase em serviços não emergenciais e na mobilização dos membros da comunidade para tomar parte na prevenção da criminalidade; 3) a descentralização do comando da polícia; 4) mecanismos de participação popular no planejamento e, sobretudo, no monitoramento das atividades policiais⁷²¹. Em termos de experimentação, João Gaspar Rodrigues salienta – com acerto – que o modelo de policiamento comunitário surge, até o momento, como o único modelo alternativo ao esquema tradicional de policiamento repressivo ou voltado ao incidente⁷²².

Outrossim, também se situam nesse contexto a abertura de espaços democráticos de participação comunitária na gestão securitária estatal, tais como conselhos, comitês, associações e entidades não governamentais⁷²³. Trata-se de um instrumento fundamental para contemplar a segurança pública, prioritariamente, como uma política de direitos⁷²⁴. É dizer: através do reconhecimento de que a integração entre políticas sociais, econômicas e culturais e políticas de segurança não são apenas uma solução política conveniente, mas sumamente necessária à viabilização – não apenas de um novo fazer em segurança pública –, mas, sobretudo, do aprofundamento do projeto democrático brasileiro. Como aduz, Suxberger, o desenvolvimento de um modelo securitário comprometido com o respeito aos direitos e garantias fundamentais inclui, necessariamente, o resgate da ação política, ou seja, o fortalecimento do poder local e da participação popular⁷²⁵.

No contexto do Brasil contemporâneo, ainda marcado por uma profunda presença de concepções e práticas autoritárias – inclusive com o grande apelo que ainda gozam as políticas de segurança associadas a “mão forte” – no âmbito da cultura política e da

⁷²¹SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 441.

⁷²²RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 238.

⁷²³RODRIGUES, ob.cit., p. 249-252.

⁷²⁴RAMÍREZ, Veronica Guadalupe Valencia. La seguridad pública como un derecho humano. In **Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos: la seguridad pública como derecho humano** (org. Comisión de Derechos Humanos del Estado del México). Toluca: CDHEM, 2002, p. 14.

⁷²⁵SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 18, n. 87, nov/dez., 2010, p. 254.

sociabilidade, os problemas na montagem de espaços de articulação deliberativa entre comunidade e Poder Público não são poucos. Destacam-se, neste particular, o aparelhamento pelo poder público (v.g., a chamada “prefeiturização” dos conselhos municipais), que utiliza o espaço tão somente para dar legitimidade democrática a intervenções predefinidas; e a participação passiva – ou mesmo o desinteresse – de muitos cidadãos⁷²⁶ acaba conferindo uma baixa representatividade do organismo diante do conjunto de segmentos que compõem a comunidade⁷²⁷.

Outrossim, há questões de ordem prática muito importantes, por exemplo: como dar conta de um modelo comunitário de participação na gestão securitária plenamente representativo em relação a todos os segmentos que compõem o tecido social, se o analfabetismo funcional e o franco desinteresse pela política constituem mazelas importantes no seio da população no Brasil contemporâneo? Quanto a este último ponto, é importante registrar que, segundo dados do Instituto Latinobarómetro em pesquisa de 2010, apenas 34% da população brasileira declarou ter “muito interesse” ou “algum interesse” em política. Na mesma oportunidade, metade da população (50%) declarou que “a política é complicada”, de maneira que – por vezes – os entrevistados não a compreendem⁷²⁸.

No entanto, é através da existência de tais canais de diálogo que se poderá não apenas superar tais dificuldades, mas assegurar a plena realização do disposto no *caput* do art. 144 da Constituição Federal de 1988 – à guisa de um conteúdo possível para o direito fundamental à segurança pública, estabelecido no art. 6 da CF/88 –, além, é claro, de fomentar o aprofundamento de uma cultura política de matriz democrática em um País em que, como vimos, 46% não manifestam adesão ao projeto democrático.

Nessa perspectiva, para além de um modelo de gestão direta, que privilegia tão somente a informação a respeito das políticas e decisões tomadas pelo Poder Público, o potencial transformador da participação comunitária na gestão da segurança pública está num modelo de “codecisão e gestão compartilhada”, ou seja, no qual os cidadãos assumam “responsabilidades de organização e gestão dos serviços e espaços, para obter a capacidade de

⁷²⁶SILVA, Vini Rabassa. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios** (org. Dalila Maria Pedrini *et alii*). São Paulo: Paulus, 2007, p. 179-180.

⁷²⁷SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 441.

⁷²⁸LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago: Latinobarometro, dez/2010, p. 59/60.

(re)orientar suas demandas e necessidades, bem assim aliviar a carga decisória do governo local em particular e do setor público em geral”⁷²⁹. No caso da segurança pública, no entanto, a questão deve ser vista com cuidado: não se está propondo que a própria comunidade formule, sozinha, as estratégias de ação de combate à criminalidade, uma vez que se trata de atividade privativa do Poder Público.

Nessa temática específica, o papel de conselhos ou espaços comunitários de integração entre sociedade e Poder público se presta, por exemplo, à formulação de um diagnóstico geral das demandas securitárias específicas de cada comunidade, à proposição de políticas securitárias específicas para a comunidade, ao monitoramento das intervenções do poder público, à criação de mecanismos de *accountability* em face de abusos e violações perpetrados por agentes do Estado, entre outras atribuições.

Um exemplo de tais espaços é aquilo que Rodrigues chama de CONSEPS, ou Conselhos Comunitários de Segurança Pública – que existem sob diversas denominações –, funcionando como “instâncias constituídas por diversos atores sociais (...) com caráter consultivo e normativo de elaborar propostas e dar parecer sobre as ações de prevenção e controle da criminalidade, em nível de Município/Bairro”⁷³⁰. A municipalidade, portanto, é o ente federativo ideal para viabilizar a concretização de um direito fundamental à participação na formulação e execução das políticas públicas de segurança, razão pela qual, cremos ser mais fecundo optar por empreender uma análise mais global da questão (nos tópicos seguintes), para além de explicitar aqui experiências bem-sucedidas de espaços municipais de participação comunitária.

Por fim, deve-se observar que a segurança pública deve ser entendida como serviço público indivisível, ou seja, sem a existência de beneficiários juridicamente individualizáveis, para que se possa precisar o quanto cada cidadão fruiu da prestação securitária oferecida pelo Estado. Dessa maneira, o serviço é prestado a todos os indivíduos, sem o patrocínio de favoritismos. Mais que uma opção, portanto, a universalização da prestação securitária é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro⁷³¹. Eis por que Santin afirma

⁷²⁹SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 18, n. 87, nov/dez, 2010, p. 265.

⁷³⁰RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 285-288.

⁷³¹O Supremo Tribunal Federal, decidindo acerca da inconstitucionalidade das chamadas “taxas de segurança pública”, posiciona-se quanto à natureza indivisível do serviço de segurança pública, que, portanto, somente pode ser financiado por meio de impostos. Ver BRASIL. STF, **ADI nº 2.424-8/CE**. Rel. Min. Gilmar Mendes, 2004.

que o direito fundamental à segurança pública tem natureza predominantemente difusa⁷³².

Outrossim, diferentemente de uma prestação de educação ou saúde, por exemplo, o agir estatal no campo da segurança pública é marcado pela redução dos riscos controláveis, trabalhando, portanto, com parâmetros estimativos e incertos. O critério possível é o da eficiência que, no caso, não pode ser mensurada em termos rígidos ou matemáticos, já que subsistem fatores externos a influenciar decisivamente no campo da ocorrência de violações à segurança pública⁷³³. Como já destacado, subsiste – e para além do direito à participação da formulação das políticas públicas de segurança – um direito fundamental à existência e implementação de uma política pública de segurança minimamente efetiva.

Há, por fim, um último aspecto a enfrentar: é possível vislumbrar uma espécie de controle judicial do direito fundamental à segurança pública? É o que pretendemos enfrentar brevemente no tópico seguinte.

5.3.3. Apontamentos sobre a justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública

A questão da mera programaticidade (ou não) das previsões constitucionais relacionadas com os direitos fundamentais prestacionais no constitucionalismo brasileiro remonta aos debates travados ainda sob a égide da Constituição de 1934. Em décadas de constitucionalismo social, os sucessivos governos – democráticos ou autoritários – contribuíram para a formação da ideia hegemônica de que os chamados direitos sociais se consubstanciavam tão somente em diretrizes governamentais sem força normativa quanto a sua aplicabilidade imediata⁷³⁴. No plano jurisdicional, consolidou-se a noção pertinente à total impossibilidade de implementação judicial de tais direitos prestacionais, uma vez que o vetusto dogma da separação dos poderes impunha aos julgadores a adstrição plena à literalidade dos textos legais.

Somente em meados da década de 1990, portanto sob a égide da Carta Constitucional de 1988, é que se iniciou um paulatino processo de ruptura, no sentido de que o Poder Judiciário, em certas hipóteses e condições, poderia sim implementar a concretização de

⁷³²SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 81.

⁷³³SANTIN, ob.cit., p. 83.

⁷³⁴BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 55-61.

determinados programas e metas prestacionais estabelecidas no texto da Constituição Federal. Os primeiros casos, conforme relata Souza Neto, diziam respeito ao fornecimento de medicamentos a pacientes portadores do vírus HIV, como medida garantidora do direito fundamental à saúde⁷³⁵.

Em que pese o franco desenvolvimento da teoria constitucional brasileira, o tópico relativo à justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública ainda é uma temática pouco explorada entre nós. Tradicionalmente, esse debate tem se concentrado no âmbito da reparação de danos provocados a particulares, seja em relação à ação de agentes do aparelho securitário, seja em relação à ausência de prestação securitária adequada num caso específico. Nesse particular, a orientação jurisprudencial prevalecente tem sido bastante austera quanto à necessidade de verificação do nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano existente^{736 737}.

O debate se torna bem mais espinhoso quando versa acerca das projeções deduzidas do direito fundamental à segurança pública delineado no texto constitucional, conforme expusemos no tópico anterior. Em outras palavras: se a segurança pública é, textualmente, dever do Estado (CF, art. 144), seria possível provocar o Judiciário com o intuito de obter de um ente federativo omissivo a execução de uma política pública de segurança? Mais: seria possível uma decisão judicial que determinasse a abertura de canais democráticos para a participação popular na formulação de políticas públicas de segurança?

Políticas públicas, do ponto de vista da teoria jurídica, podem ser compreendidas como um conjunto programático de ações governamentais mediadas por um procedimento juridicamente regulado, que determina a realização de objetivos considerados socialmente relevantes, através da seleção de prioridades, reserva dos meios necessários e indicação do intervalo de tempo para sua implementação⁷³⁸. Denota, nesta perspectiva, a ideia de um agir estatal voltado para o planejamento do futuro por meio de intervenções positivas na realidade

⁷³⁵SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 515.

⁷³⁶SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 413-414.

⁷³⁷O Supremo Tribunal Federal decidiu, nesse sentido, pela inexistência de “nexo de causalidade entre o assalto e a omissão da autoridade pública que teria possibilitado a fuga do presidiário, o qual veio integrar a quadrilha que praticou o delito, cerca de vinte e um meses após a evasão”. BRASIL. **STF, AI-AgR n° 239.107**. Rel. Min. Moreira Alves, 1999.

⁷³⁸BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico** (org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo: Saraiva, 2007, p. 39.

social a médio e longo prazo⁷³⁹.

No caso específico das políticas públicas de segurança⁷⁴⁰, conforme já consignado, elas podem abranger fundamentalmente dois aspectos: a) a redução dos eventos graves de incivilidade, notadamente aqueles classificadas como criminosos; b) a redução da sensação de insegurança, atinente ao domínio da intersubjetividade, fomentando na materialidade social um processo de transição de uma cultura do medo e da violência para uma cultura de paz⁷⁴¹.

As ações securitárias, além de eminentemente técnicas, possuem caráter notadamente estratégico no campo da governabilidade. Demandam, por sua natureza, a autorrestrição do Judiciário caso se pretenda uma eventual interferência nesta seara. Poder-se-ia vislumbrar em tais hipóteses, como lembra Cláudio Pereira de Souza Neto, a realização de audiências públicas ou procedimentos congêneres, com o objetivo de subsidiar a decisão judicial de informações multidisciplinares, além de submetê-la a um certo crivo de legitimidade democrática⁷⁴².

Contudo, apesar das vastas possibilidades hermenêuticas no sentido de densificar as limitadas previsões textuais no âmbito da Carta Constitucional de 1988, com o objetivo de delinear uma estrutura constitucional democrática para o campo da segurança pública, é forçoso reconhecer que o grau de densificação das proposições normativas insculpidas nos art. 6º e 144 da Constituição Federal desautoriza a intervenção judicial no sentido de concretizar o conteúdo de qualquer formulação de política pública de segurança, desde que sem a existência de qualquer texto normativo que lhe dê amparo.

Ainda que se discuta a necessidade de dar conta de uma omissão violadora da imperatividade da Constituição⁷⁴³, trata-se de um caso em que o direito público subjetivo está fixado em balizas demasiadamente abertas, o que demandaria do magistrado a prática de um ato volitivo típico da Administração Pública⁷⁴⁴. Defender uma posição diferente da recusa à

⁷³⁹MASSA-ARZABE, Patrícia H., Dimensão jurídica das políticas públicas. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico** (org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo: Saraiva, 2007, p. 53.

⁷⁴⁰Não se estão considerando aqui eventuais políticas sociais de educação, saúde, lazer, entre outras que tenham sido desenvolvidas com objetivo de repercutir no campo da segurança pública.

⁷⁴¹SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 17/18.

⁷⁴²SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 529-531.

⁷⁴³Nesse sentido, ver CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **O controle judicial das omissões do Poder Público**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 337-367.

⁷⁴⁴APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 153.

intervenção judicial nesse caso endossaria a existência de um inconstitucional modelo ilimitado de jurisdição dos direitos prestacionais e implementação de políticas públicas. É preciso lembrar, nesse contexto, que as políticas públicas efetivadas pelo Judiciário não sofrem revisões, em tese. Nesse particular, o constitucionalista Eduardo Appio destaca que a “busca da plena normatividade constitucional não pode significar o rompimento do delicado equilíbrio necessário à democracia. Um governo dos juízes, neste sentido, em nada difere de um governo aristocrático”⁷⁴⁵.

O mesmo se aplica à questão da imposição compulsória de canais democráticos a fim de permitir a participação popular na formulação das políticas públicas. Apesar da indicação da segurança pública como “responsabilidade de todos” e da iniciativa potencialmente homenageadora do princípio democrático, tal imposição sem a possibilidade de esteio em qualquer texto normativo é problemática. O Judiciário não pode determinar a criação de órgãos legislativos anômalos⁷⁴⁶, determinando que Executivo os leve em conta para a tomada de decisões. Tal solução feriria de morte o princípio da legalidade no campo da Administração Pública. Trata-se, na realidade, de uma (boa) solução *de lege ferenda*, mas que não é possível através de uma decisão judicial amparada tão somente no *caput* do art. 144 da Constituição Federal.

Questão diversa, a nosso juízo, diz respeito à possibilidade de manejo de ação civil pública com base na cláusula constitucional “a segurança pública é dever do Estado” (CF, art. 144), com o objetivo de condenar o ente federativo a implementar uma política pública de segurança num prazo determinado, sem que o Judiciário interfira em qualquer aspecto quanto ao seu conteúdo. A identificação da ação civil pública como instrumento processual eleito não se fundamenta no rol contido no art. 1º da Lei n. 7.347/85⁷⁴⁷, mas no próprio texto constitucional que, em seu art. 129, estabelece a possibilidade de manejo, pelo Ministério Público, de ação civil pública para a defesa de qualquer interesse de natureza difusa – caso do direito fundamental à segurança, como já destacado.

Não se pode admitir, em tal hipótese, que a Constituição Federal tenha estabelecido parâmetros discricionários para a realização ou não de uma política pública de segurança pelo

⁷⁴⁵ APPIO, ob.cit., p. 71.

⁷⁴⁶ APPIO, ob.cit., p. 162.

⁷⁴⁷ Merece menção aqui o PL nº 5139/09, de autoria do deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), com objetivo de alargar o rol do art. 1º da Lei nº 7.347/85 para contemplar, entre outras matérias, a segurança pública. É a redação proposta: Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei as ações civis públicas destinadas à proteção: I - do meio ambiente, da saúde, da educação, do trabalho, do desporto, da segurança pública, dos transportes coletivos, da assistência jurídica integral e da prestação de serviços públicos; (...).

ente federativo. Trata-se de um serviço de natureza essencial que deve ser pautado num planejamento prévio e minimamente estruturado, inclusive em homenagem ao princípio constitucional da eficiência que orienta todo o agir estatal no âmbito da Administração Pública (CF, art. 37). Essa situação, por sinal, estaria muito mais afeita à noção de suprimento de uma omissão inconstitucional do que propriamente ao campo do controle judicial das políticas públicas.

Para além do âmbito da formulação das políticas públicas de segurança, as fases de execução e avaliação de tais instrumentos de governo não são menos problemáticas. O Judiciário deve observar, entre outros aspectos, a questão da “reserva do possível”, cuja alegação somente pode prosperar em caso de demonstração objetiva da ausência completa de recursos financeiros⁷⁴⁸. Já subsistem, nesse aspecto, decisões judiciais que condenam o ente federativo a deslocar policiais a determinada municipalidade como atendimento de uma política pública de segurança previamente estabelecida que fixa um número mínimo de agentes de segurança por município⁷⁴⁹. Trata-se, no entanto, de questão delicada que deve observar minuciosamente os prós e contras da intervenção judicial no caso concreto, sempre considerando a natureza estratégica inerente ao campo da segurança pública.

Nos demais casos em que não subsista uma esfera marcadamente destinada à decisão política, o Judiciário pode avaliar a juridicidade de qualquer política pública de segurança, considerando de forma necessária os influxos democráticos, republicanos e garantidores dos direitos fundamentais estabelecidos pela CF/1988. Isso acontece, fundamentalmente, no concernente ao controle de legalidade ou constitucionalidade. É o caso, por exemplo, da proscrição na utilização de determinada espécie de veículo em ações em áreas de grande concentração de pessoas ou da vedação do uso de determinado tipo de arma de fogo⁷⁵⁰.

A análise da justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública evidencia ser possível, portanto, a decisão judicial no sentido de determinar ao ente federativo que implemente uma política pública de segurança de conteúdo a ser definido pela própria unidade política, como concretização do ditame constitucional que afirma a segurança pública como um “dever do Estado”. Além, é claro, dos controles de legalidade e constitucionalidade

⁷⁴⁸SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 526.

⁷⁴⁹BAHIA. TJBA. **AI nº 12243-0/2008**. Rel. Des. Maria Socorro Barreto Santiago, 2009.

⁷⁵⁰SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 415.

que não incorram em campos marcadamente destinados à decisão política.

Para além de uma postura aparentemente conservadora, é preciso ter clareza e honestidade teórica para reconhecer que, a pretexto de densificação de uma concepção democrática de segurança pública, não se podem atropelar as exigências e vicissitudes do jogo democrático, deixando-se levar pela ilusão de que o Poder Judiciário é panaceia para todos os males da materialidade social brasileira. Não nos parece vantajoso, definitivamente, assumir o risco de um eventual autoritarismo jurisdicional em nome de um suposto (e contraditório em tais termos) projeto democrático.

5.4. Sobre a municipalização da segurança pública: uma breve discussão

Como vimos, a disciplina constitucional da segurança pública praticamente se limita à delimitação das esferas de atuação da cada instituição policial nos níveis federal e estadual. Em termos textuais, os municípios apenas são referidos no §8º do art. 144 da CF/88, quando lhes é atribuída a prerrogativa de estruturar as chamadas “guardas municipais”, com o fito de proteger seus bens, serviços e instalações. Muito embora não deixe de constituir uma inovação – afinal, pela primeira vez, as guardas municipais foram alçadas ao nível constitucional –, tais instituições não são referidas, do ponto de vista prestacional, como órgãos de segurança pública⁷⁵¹, colocando-se em relevo sua função especificamente definida pela CF/88, qual seja a proteção do patrimônio do Poder Público municipal⁷⁵².

Nesse particular, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) declarou inconstitucional o Decreto nº 20.883/2001, do município do Rio de Janeiro, dados os artigos 183, 184, 188 e 189 da Constituição estadual – que basicamente reproduzem a disciplina constitucional da segurança pública na CF/88. O ato normativo impugnado estabelecia, no §2º de seu art. 1º, a presença ostensiva da guarda municipal em “bancos comerciais e centros comerciais de grande porte – *shopping centers*, supermercados e hipermercados”. Nos fundamentos que justificaram a declaração de institucionalidade, o TJ-RJ entendeu que “o município (...) não tem atribuição institucional genérica para atuar na preservação da ordem pública e na preservação da incolumidade das pessoas e de seus patrimônios”, não

⁷⁵¹Enfatizamos o “ponto de vista prestacional” – isto é, assegurar o provimento do serviço de segurança pública a todos os indivíduos – porque, formalmente, as guardas municipais integram o rol de instituições securitárias por estarem dispostas no âmbito do art. 144, §8º, da CF/88.

⁷⁵²SOUZA NETO, ob.cit., p. 439.

competindo, pois, à guarda municipal “nenhuma função institucional de defesa do cidadão”⁷⁵³.

Tradicionalmente, muitos gestores municipais compartilham de uma leitura mais ampla do entendimento esposado pelo TJ-RJ no aresto supracitado. O imobilismo ante a questão da expansão da criminalidade violenta nos últimos anos é justificado, por muitas municipalidades, a partir do entendimento de que “a Constituição brasileira aloca responsabilidades; palavras segundo as quais segurança pública é matéria pertinente à esfera de autoridade dos estados, não dos municípios”⁷⁵⁴. Na melhor das hipóteses, a cooperação dos municípios se restringia a eventuais intervenções logísticas, relacionadas ao empréstimo de imóveis e à cessão de equipamentos e combustível às polícias estaduais⁷⁵⁵ – o expediente, segundo Luiz Eduardo Soares – “mais elegante e menos criativo de lavar as mãos e devolver ao estado a responsabilidade”⁷⁵⁶.

Trata-se, na realidade, do velho e tacanho paradigma que associa as demandas securitárias às atividades exclusivamente policiais. Se não há possibilidade jurídica de uma “polícia municipal”, na forma das guardas municipais constitucionalmente previstas – com o que não estamos inteiramente de acordo, conforme se discutirá a seu tempo –, não haveria que se falar em participação dos municípios na gestão da segurança pública. Este paradigma, no entanto, tem se alterado sensivelmente nos últimos anos. Pelo menos três questões importantes parecem concorrer para tanto. Antes de explicitá-las, é mister exibir um quadro geral da participação dos municípios na gestão da segurança pública no Brasil hoje.

Dados de 2009 demonstram que, dos 5.565 municípios brasileiros, apenas 22,1% (1.230 cidades) possuem um órgão gestor de segurança pública. Se restringirmos a abordagem ao âmbito de um órgão específico dentro da estrutura da Administração Pública municipal, o percentual cai para 5,9% apenas (329 cidades). Guardas municipais, somente em 15,5% dos municípios (865). Fundos específicos para a segurança são encontrados apenas em 4,4% dos municípios (246)⁷⁵⁷.

Vemos, portanto, que a participação municipal na segurança pública ainda é muito

⁷⁵³RIO DE JANEIRO. TJ-RJ. **Representação nº 2002.0007.00022**. Rel. Des. Laerson Mauro. 2002.

⁷⁵⁴SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 28.

⁷⁵⁵KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 83.

⁷⁵⁶SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 447.

⁷⁵⁷FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010, p. 62.

tímida, mas a tendência é de crescimento. Para tanto, é preciso considerar três questões. Em primeiro lugar, o processo de entrada dos municípios na gestão securitária é espontâneo, uma vez que não há obrigação legal para torná-la compulsória. Outrossim, é um processo muito recente, remontando basicamente ao início dos anos 2000⁷⁵⁸. Por fim, há um forte estímulo impulsionado pela política pública nacional empreendida pelo governo federal, desde o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2000), ainda sob a administração Fernando Henrique Cardoso, que tem destacado a necessidade de ingresso do ente municipal na concertação de forças para a diminuição dos índices de criminalidade violenta no País. Somente em 2009 os municípios brasileiros declararam um gasto de R\$ 2 bilhões de reais em segurança pública, um valor que é 168% superior aos gastos registrados em 2003⁷⁵⁹.

Mas, por que, em um determinado momento da história da Nova República, os municípios ingressaram na política securitária sem imposição constitucional ou legal? Como a participação municipal na gestão securitária se tornou possível? Mais acima, referimo-nos a três questões. Vamos a elas.

5.4.1. Por que municipalizar?

Em primeiro lugar – como discutimos no capítulo segundo –, a criminalidade violenta tem verificado um padrão quase linear de expansão nas últimas três décadas, em todas as direções do território brasileiro. Isso conduziu a um número maior de municípios que se viram na necessidade de colocar, na pauta do dia, a questão da segurança pública. No que diz respeito aos homicídios, ainda há uma concentração importante em poucas cidades: em 2008, 83,3% dos homicídios aconteceram em apenas 10% dos municípios. Outrossim, em cerca de 41% dos municípios da Federação (2.283 cidades) não se verificaram casos de assassinatos no mesmo ano⁷⁶⁰.

A tendência de interiorização da violência criminal, no entanto, sugere que, a cada ano, aumenta o risco de número maior de cidades se envolverem com o problema. É preciso observar, todavia, que – entre os 100 municípios com mais de 10 mil habitantes, que apresentam maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes/ano, o centésimo colocado (Messias-AL) apresenta um indicador que supera em mais que o dobro o índice nacional: 55,7

⁷⁵⁸FBSP, ob.cit., p. 7.

⁷⁵⁹FBSP, ob.cit., p. 7.

⁷⁶⁰WAISELFISZ, J.J. **Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011, p. 44.

assassinatos por 100 mil residentes/ano⁷⁶¹.

Dados residuais do levantamento do Mapa da Violência – 2011, colhidos pelo sociólogo Júlio Jacobo Waiselfisz, dão conta de que – considerando o indicador nacional de 26,4 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2008 – pelo menos 613 municípios brasileiros possuem um índice igual ou superior à média nacional⁷⁶², que é a sexta mais alta do mundo. Isso sugere que, embora um número relativamente grande de municípios ainda não conviva com padrões elevados de violência criminal (a julgar pelos dados dos homicídios), há centenas de cidades brasileiras que têm, na criminalidade violenta, uma de suas mazelas sociais mais graves.

Nesse contexto, a temática entrou de vez na ordem do dia na agenda política dos municípios. Intimamente ligada à questão do aumento da criminalidade violenta está o crescimento da sensação de insegurança, que alçou as questões securitárias ao topo das principais preocupações da população de muitas cidades⁷⁶³. Não interessa aos eleitores se a questão é federal, estadual ou municipal. Sua insegurança e seus temores são direcionados ao governo nos três níveis. As velhas “desculpas” não funcionam mais⁷⁶⁴. Pesquisas de opinião, dos anos de 2003 e 2004, indicam que, entre os três níveis de governo, a população já vislumbrava o município como o segundo principal responsável – atrás apenas dos governos estaduais – pela questão da segurança pública⁷⁶⁵. Foi a partir de tal quadro que os exemplos internacionais começaram a ser evocados e as iniciativas domésticas começaram a surgir.

5.4.2. As experiências paradigmáticas: Nova Iorque, Bogotá e Diadema

O segundo aspecto concerne às chamadas experiências pioneiras, tanto no plano doméstico quanto no internacional. Neste último ponto, a literatura destaca, entre diversos casos, as experiências de Nova Iorque, nos Estados Unidos, e de Santa Fé de Bogotá, na Colômbia. O caso nova-iorquino, apresentado como um “modelo” a ser seguido por diversas

⁷⁶¹WAISELFISZ, ob.cit., p. 46.

⁷⁶²WAISELFISZ, J.J. **Números e taxas (em 100 mil) de homicídio nos municípios com 10.000 habitantes ou mais no Brasil**. Disponível em <<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/index.html>> Acesso em 18 mar. 2011.

⁷⁶³KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 85.

⁷⁶⁴SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 28.

⁷⁶⁵KAHN; ZANETIC, ob.cit., p. 86.

idades ao redor do planeta, observa um paradoxo importante⁷⁶⁶. Até meados da década de 1980 e início da década de 1990, a cidade estadunidense registrava alguns dos índices de criminalidade violenta mais altos do mundo. A partir de 1994, sob a administração do prefeito republicano Rudolph Giuliani, uma nova política de segurança foi empreendida, alegadamente reduzindo as taxas de violência criminal a números de trinta anos antes.

Segundo Luiz Eduardo Soares, o grosso desse novo paradigma securitário se estruturou a partir de quatro pilares fundamentais: a) reforma, reengenharia e planejamento estratégico do departamento de polícia da cidade; b) modernização tecnológica, qualificando a intervenção no combate ao crime; c) a adoção da concepção denominada *fixing broken windows* (consertando as janelas quebradas), uma política de repressão aos pequenos delitos como forma de evitar crimes mais graves; d) controle dos espaços pelo Estado, inclusive com adoção de medidas simbólicas para reduzir a sensação de insegurança, como a reforma das estações de metrô – antes locais de grande incidência de delitos – como medida a reforçar a confiança da população de que a redução dos eventos delitivos de fato havia dado resultado⁷⁶⁷.

No entanto, qual o custo da política de segurança iniciada pela administração Giuliani? Inúmeros eventos de brutalidade policial, desrespeito aos direitos humanos, notadamente patrocinados contra os setores marginalizados da população. Nova Iorque, como se sabe, é uma cidade marcada por um histórico importante de conflitos sociais e étnicos⁷⁶⁸. Loïc Wacquant, que identifica no projeto securitário nova-iorquino o marco inaugural de um certo paradigma de “penalidade neoliberal”⁷⁶⁹, empreende problematizações importantes a respeito de real “qualidade” do modelo inaugurado por Giuliani.

Da já mencionada perseguição contra grupos étnicos e pobres à sobrecarga de trabalho à justiça criminal e, sobretudo, ao sistema prisional, passando por toda uma perspectiva

⁷⁶⁶Sobre a “globalização do ‘tolerância zero’”, como ficou conhecida mundialmente a política de segurança nova-iorquina, ver WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 30-39.

⁷⁶⁷SOARES, Luiz Eduardo. O enigma de Nova Iorque. In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana** (org. Nilson Vieira Oliveira). São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 231-235.

⁷⁶⁸SOARES, ob.cit., p. 236.

⁷⁶⁹Para Wacquant, o objetivo fundamental de uma “penalidade neoliberal” traduz “o abandono do ideal de reabilitação, depois das críticas cruzadas da direita e da esquerda na década de 70 e de sua substituição por uma ‘nova penologia’, cujo objetivo não é mais nem prevenir o crime, nem tratar os delinquentes visando o seu eventual retorno à sociedade uma vez sua pena cumprida, mas *isolar grupos considerados perigosos e neutralizar os seus membros mais disruptivos* mediante um série padronizada de comportamentos e uma gestão aleatória dos riscos, que se parecem mais com uma investigação operacional ou reciclagem dos ‘detritos sociais’ que com trabalho social”. Ver WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 86.

empresarial de administração securitária⁷⁷⁰. Outrossim, Luiz Eduardo Soares destaca que muitos teóricos relativizam o impacto da política de segurança nova-iorquina na grande redução dos índices de violência criminal. Há quem sustente que uma conjuntura socioeconômica favorável e uma tendência nacional de redução da criminalidade violenta são fatores mais determinantes que a política securitária de Giuliani para o alardeado sucesso reivindicado na cidade de Nova Iorque⁷⁷¹.

O fato, portanto, é que – para quem está propondo alternativas ao modelo tradicionalmente autoritário de segurança pública brasileiro – a experiência nova-iorquina, apesar de badalada, parece não ser a melhor alternativa. Outrossim, para além do foco exacerbado da eficiência policial mesmo que ao custo da truculência e da violação de direitos humanos, existem outras limitações de ordem prática que impedem o recurso à concepção securitária nova-iorquina na formulação de um modelo municipal adequado à realidade brasileira.

Em primeiro lugar, trata-se de um projeto securitário que gravita em torno da eficiência policial. Ainda que se possa referir ao paradigma do “policiamento comunitário” no modelo e na atitude assumida pela polícia nova-iorquina, a política de “tolerância zero” sugere um foco maior na questão da pura repressão ao crime, relegando a dimensão preventiva a um segundo plano. Como vimos, a questão acerca da existência de um órgão policial no Brasil carece de previsão constitucional explícita, impedindo a sua compulsoriedade e gerando debates acerca de sua adoção facultativa por meio das “guardas municipais”.

Em segundo lugar, é preciso compreender que uma política securitária como a empreendida em Nova Iorque – por se basear centralmente no órgão policial – implica custos que, mesmo guardadas as devidas proporções (afinal, Nova Iorque é uma das maiores cidades do mundo), os municípios brasileiros dificilmente teriam condições de arcar. No final da década de 1990, apenas para que se tenha uma ideia, o orçamento da segurança pública apenas na cidade de Nova Iorque alcançou a cifra de US\$ 2,6 bilhões⁷⁷².

Em Santa Fé de Bogotá, o projeto securitário foi bastante diverso do nova-iorquino e bem mais interessante como “modelo” a inspirar a construção de uma concepção e uma práxis

⁷⁷⁰WACQUANT, ob.cit., p. 86.

⁷⁷¹SOARES, Luiz Eduardo. O enigma de Nova Iorque. In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana** (org. Nilson Vieira Oliveira). São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 236; SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 76.

⁷⁷²WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 28.

democráticas para a segurança pública no Brasil. Em primeiro lugar, é preciso pensar que Bogotá é capital de um país igualmente periférico e com profundas assimetrias socioeconômicas, como a maioria das cidades brasileiras. Doravante, o foco da intervenção municipal na capital colombiana esteve orientada para um amplo conjunto de políticas públicas de caráter marcadamente preventivo do que propriamente centrado na qualificação da ação das policiais na repressão ao crime.

Enquanto a abordagem marcadamente repressiva tem como foto a punição como um “importante instrumento de afirmação de valores morais e culturais”, a política preventiva se volta para a etiologia do crime, sendo mais importante evitar que o crime ocorra, privilegiando – inclusive – o respeito à justiça, à igualdade e aos direitos fundamentais⁷⁷³. Nessa perspectiva, medidas mais globais – envolvendo a melhoria dos níveis socioeconômico e a participação comunitária – são tratadas como questões fundamentais para o desenvolvimento de uma política securitária eficiente.

Também no início da década de 1990, Bogotá era considerada uma das cidades mais violentas das Américas e de todo o mundo. O projeto securitário forjado a partir da gestão do professor Antanas Mockus na prefeitura local, iniciada em 1995, baseou-se na noção de *cultura ciudadana* (cultura cidadã) e que se estrutura em quatro pilares básicos: 1) obter um maior cumprimento das normas de convivência comunitária; 2) qualificar alguns cidadãos para atuarem, junto aos demais, como disseminadores de uma postura de maior respeito à legalidade e pacifismo; 3) melhorar a capacidade para a resolução de conflitos mediante acordos e soluções pacíficas; 4) melhorar a capacidade de comunicação dos cidadãos, através da arte, cultura, recreação e esporte⁷⁷⁴.

Entre os programas e projetos empreendidos em Bogotá em mais de uma década de continuidade do projeto securitário estão: 1) controle do consumo de bebidas alcoólicas e do uso de armas de fogo em toda a cidade (não apenas em algumas localidades); 2) recuperação de espaços urbanos deteriorados; 3) estímulo à participação comunitária na gestão securitária, notadamente através das “frentes locais de segurança”; 4) prevenção da violência doméstica; 5) implantação de mecanismos alternativos para a resolução de conflitos, como questões de vizinhança e problemas familiares⁷⁷⁵.

⁷⁷³SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 77.

⁷⁷⁴MOCKUS, Antanas. **Cultura ciudadana: programa contra la violencia em Santa Fe de Bogota (1995-1997)**. Disponível em <<http://www.atracir.com.ar/cultura.pdf>> Acesso em 18 jun 2009., p. 07.

⁷⁷⁵SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007 p. 91-92.

Apesar do foco preventivo, a dimensão repressiva não foi negligenciada. As medidas tomadas também envolveram, por exemplo, o fortalecimento da atuação policial na cidade e a ampliação do sistema prisional⁷⁷⁶. Segundo Luís Flávio Sapori, na realidade, Bogotá é um bom exemplo de articulação entre um modelo preventivo e um modelo repressivo de segurança pública, demonstrando – conforme já indicamos em tópicos anteriores – que não há necessidade de polarizar os modelos securitários em puramente repressivos ou preventivos⁷⁷⁷. Outrossim, os custos de tais políticas são mais adequados à realidade municipal brasileira: em três anos (1995-1997), o custo total do programa de *cultura ciudadana* girou em torno de US\$ 130 milhões⁷⁷⁸. Entre outros resultados, Bogotá reduziu a taxa de homicídio por 100 mil residentes/ano de 72 para 51 casos em apenas três anos⁷⁷⁹.

Entre as experiências municipais domésticas, façamos menção àquela que pode, indubitavelmente, ser considerada a pioneira em termos de bons resultados⁷⁸⁰. Trata-se do município de Diadema, localizado no estado de São Paulo. Entre 1995 e 1998, o número absoluto de homicídios na municipalidade cresceu de 49%. Em 1999, Diadema ostentava a triste marca de 107,44 homicídios por 100 mil habitantes, afirmando-se como uma das cidades mais violentas do país e, seguramente, do mundo. Também em relação aos crimes contra o patrimônio, o aludido município apresentava taxas bastante expressivas: no mesmo ano (1999), foram registrados 769,08 roubos por 100 mil habitantes, 594,49 furtos por 100 mil habitantes e 1.014,10 roubos/furtos de veículo por 100 mil habitantes⁷⁸¹.

A partir de 2001, sob a gestão do prefeito petista José de Fillippi Júnior, foi implantado o Plano Municipal “Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura”. Uma das primeiras medidas foi criar um órgão municipal de segurança (Coordenadoria de Defesa Social), posteriormente transformado em Secretaria de Defesa Social. As principais diretrizes observadas foram: 1) análise sistemática da violência, inclusive com o cruzamento de dados criminais e indicadores

⁷⁷⁶SAPORI, ob.cit., p.89.

⁷⁷⁷SAPORI, ob.cit., p. 92.

⁷⁷⁸MOCKUS, Antanas. **Cultura ciudadana: programa contra la violencia em Santa Fe de Bogota (1995-1997)**. Disponível em <<http://www.atracir.com.ar/cultura.pdf>> Acesso em 18 jun 2009, p.07.

⁷⁷⁹MOCKUS, ob.cit., p. 09.

⁷⁸⁰Como lembra Miriam Guindani, as eleições municipais de 2000 foram o marco que inseriu a temática securitária como uma questão de preocupação também das municipalidades. Na mesma época que Diadema, outras cidades começaram a articular vários projetos e programas de ação no âmbito da segurança pública, como Santo André, Canoas, Novo Hamburgo, Vitória, Porto Alegre, entre outras. Ver GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 124.

⁷⁸¹GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 119-120.

socioeconômicos; 2) planejamento global de prevenção e redução da criminalidade, com a participação da sociedade civil, através de um conselho municipal; 3) montagem de uma estrutura cooperativa eficiente no âmbito municipal, por exemplo, a criação de uma força-tarefa para a fiscalização de medidas como a Lei Seca (Projeto Diadema Legal)⁷⁸². Merece ser mencionado, inclusive, que a intervenção securitária na cidade contou com um amplo diálogo institucional, envolvendo as Secretarias de Educação, Saúde, Habitação, além de outros poderes e a sociedade civil organizada.

Entre outras medidas, a municipalidade reformulou a Guarda Civil Municipal (GCM), criada em 2000, que foi transformada em protagonista da política securitária. Para além da concepção de encarar as guardas municipais como uma verdadeira “polícia municipal”, mas como uma agência civil voltada para o controle das pequenas incivildades e da microcriminalidade, através de composições voltadas à resolução pacífica de conflitos – promotores da segurança cidadã, portanto, passando a ocupar espaços como parques e áreas de lazer, desenvolvendo atividades desportivas onde antes somente havia consumo e tráfico de entorpecentes. Também merece destaque o programa “Clubinho de Férias”, capitaneado pela GCM e voltado para as crianças do município, com o desenvolvimento, no período das férias escolares, de atividades desportivas e de lazer. Com a colaboração de parceiros privados e sessenta monitores voluntários, o programa atendeu – em 2003 – cerca de duas mil crianças.

Apesar de utilizar arma de fogo, Miriam Guidani registra que, em dois anos, uma única bala não foi deflagrada pelos revólveres .38 na GCM de Diadema. Além disso, subsiste toda uma política de qualificação e valorização do profissional. Dos 106 guardas, em 2004, apenas seis não estavam aptos a falar um outro idioma, e somente três não possuíam com um curso superior concluído ou em fase de conclusão. Grupos de estudos diversos foram montados para assegurar a qualificação permanente do contingente⁷⁸³.

Outras iniciativas voltadas para a prevenção da criminalidade violenta também merecem destaque. A mais conhecida delas, sem dúvida, foi a implementação da Lei Seca – relativa ao controle sobre o horário de venda e consumo de bebidas alcoólicas no espaço público das 23h às 6h em toda a cidade. A política foi uma das medidas tomadas a partir do diagnóstico prévio elaborado pela prefeitura, que constatou, na municipalidade, uma associação importante entre consumo de álcool e prática de crimes violentos: pelo menos 65%

⁷⁸²GUINDANI, ob.cit., p. 126-127.

⁷⁸³GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 129-135

dos casos de homicídio⁷⁸⁴, conforme foi apurado. Anteriormente à promulgação da Lei Seca, a Prefeitura realizou uma série de intervenções junto à comunidade e aos proprietários de bares e estabelecimentos similares, no sentido de conquistar adesões à aludida política que, em 2007, gozava de 80% de aprovação popular⁷⁸⁵.

Houve ainda o estímulo aos ambulantes informais através da montagem de um “Shopping Popular”; o projeto “Adolescente Aprendiz”, que estimula as empresas de Diadama a promover e apoiar iniciativas de cunho socioeducativo, voltado para jovens hipossuficientes na faixa dos 15 anos de idade. A ideia é montar uma rede de proteção, estimulando a criação de condições para que tais adolescentes não caiam no mundo das drogas e da criminalidade. Também há intervenção junto aos adolescentes que já são infratores, mediante uma política de liberdade assistida. A revalorização daqueles que, estruturalmente, são desvalorizados em relação a outros segmentos populacionais é uma estratégia formidável, não apenas à guisa de política securitária, mas também como política de reconhecimento social de indivíduos excluídos como cidadãos não apenas no sentido jurídico-formal. Outras iniciativas envolvem a formulação de “núcleos habitacionais”, à título de políticas de urbanização nas antigas favelas da cidade⁷⁸⁶.

Nem tudo são flores no programa securitário no município de Diadema. Várias erros e correções precisaram ser empreendidos, e um esforço maior no monitoramento de certas políticas, como o programa Adolescente Aprendiz, foi verificado. No entanto, os acertos foram infinitamente superiores aos erros. Além de fomentar a ampla participação da comunidade na gestão securitária, em termos de resultados, as iniciativas são um sucesso: o índice de homicídios por 100 mil habitantes – por exemplo – caiu para 44 casos, no ano de 2004⁷⁸⁷. Os dados mais recentes, do ano de 2008, registram uma taxa de 33,6 homicídios por 100 mil residentes/ano. Isto significa, em relação a 1999, uma queda superior a 68%. Considerando os números absolutos de casos, entre 2002 e 2008, o número de homicídios na cidade caiu de 325 para 143⁷⁸⁸.

⁷⁸⁴DUAILIBI, Sérgio Marsiglia. **Políticas Municipais relacionadas ao álcool: análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP)**. Tese apresentada à Universidade de São Paulo – Escola Paulista de Medicina para obtenção do título de Doutor em Ciências. São Paulo: 2007, p. 89.

⁷⁸⁵DUAILIBI, ob.cit., p. 143/146.

⁷⁸⁶GUINDANI, ob.cit., p. 134.

⁷⁸⁷GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 132.

⁷⁸⁸WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2008**. Disponível em <http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/node/38332>. Acesso 19 abr 2008; WAISELFISZ, J.J. **Números e taxas (em 100 mil) de homicídio nos municípios com 10.000 habitantes ou mais no Brasil**. Disponível em

Se Nova Iorque inspirou a ampliação da participação municipal na segurança pública dada a sua ampla visibilidade midiática, os programas empreendidos em Bogotá e em Diadema mostraram que é possível uma intervenção qualificada do ente municipal na redução da criminalidade violenta e das pequenas incivildades, a partir de modelos que se coadunam com a disciplina constitucional da segurança pública insculpida na CF/88. Este, por sinal, é o terceiro e decisivo aspecto para a quebra do paradigma da não intervenção municipal na segurança pública.

5.4.3. O papel estratégico dos municípios na gestão democrática da segurança pública

O arranjo institucional do Estado brasileiro é o federalismo (CF, art. 1º). Uma das grandes novidades da CF/88 foi a inclusão dos municípios como entes federativos, assegurando-lhes, inclusive, o poder de auto-organização por meio de uma verdadeira “constituição municipal”, a Lei Orgânica do município⁷⁸⁹. Assim, sempre nos referimos a três níveis de governo porque, no fundo, o pacto federativo firmado na Nova República é de três níveis: União, Estados e Distrito Federal, e municípios.

Um outro aspecto importante a se considerar é a natureza de tal pacto federativo. A estrutura constitucional do federalismo brasileiro assumiu uma feição cooperativa⁷⁹⁰. Isso quer dizer, em linhas muito gerais, que “os entes da federação devem cooperar entre si para a realização das finalidades públicas”⁷⁹¹. Há todo um rol constitucional (CF, art. 23) de competências comuns entre União, Estados e Municípios que suporta essa leitura. Os entes municipais detêm competência legislativa suplementar em relação à legislação federal e estadual (CF, art. 30, II). Outrossim, a CF/88 também não define claramente, com exceção do serviço de transporte público e da Guarda Municipal, quais os serviços públicos que devem ser prestados exclusivamente pelos municípios⁷⁹².

Firmadas essas premissas, o ponto crucial de nossa argumentação: diferentemente do

<<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/index.html>> Acesso em 18 mar. 2011.

⁷⁸⁹BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 55.

⁷⁹⁰BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56.

⁷⁹¹SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 438.

⁷⁹²GUINDANI, Miriam. Gestão da segurança municipal e guardas civis. In: **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública** (org. Renato Lessa). Brasília: SENASP, 2004, p. 168.

que muitos advogam, a disciplina constitucional da segurança pública não impõe nenhum impedimento à intervenção do município na gestão da segurança pública. O *caput* do art. 144 da CF/88 é bastante claro: a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos. Se por “todos” podemos vislumbrar a possibilidade de participação popular na gestão securitária, por que os municípios ficariam alijados de tal condição? O próprio §8 do art. 144, que faculta aos municípios a criação de uma guarda municipal com função precipuamente patrimonial, não estabelece que esta é única atribuição da municipalidade na esfera securitária.⁷⁹³

A polarização ainda existente acerca da possibilidade de participação ou não do município na gestão securitária é apenas mais um capítulo da tensão estabelecida entre os influxos do projeto democrático brasileiro e as permanências do autoritarismo socialmente implantado. Assim, tudo o que temos discutido a respeito de uma concepção e de uma prática securitária atreladas ao paradigma democrático – notadamente no que diz respeito à observância de uma concepção de segurança pública como serviço público e dos direitos e garantias fundamentais – encontra no município um campo privilegiado de florescimento⁷⁹⁴.

E qual a razão fundamental para o protagonismo do município? A questão é de conjuntura e depende de uma outra: como viabilizar o processo de democratização do modelo de ordem pública no Brasil contemporâneo? Temos argumentado, neste particular, que subsiste – em plena democracia política – uma paradigma autoritário de ordem pública entre nós. Nessa perspectiva, as iniciativas de construção de um modelo democrático de gestão securitária, por exemplo, têm esbarrado dia a dia na truculência policial, no verticalismo e na desigualdade estruturalmente posta na sociedade brasileira.

Um dos caminhos para criar pontos de fuga nessa estrutura autoritária e monológica é estabelecer, como estratégia de ação, uma leitura plural da comunidade política – entender que, no atinente à manutenção da paz e da estabilidade do projeto democrático, é possível que convivam harmonicamente diversas composições de ordem: rua a rua; bairro a bairro, num esforço para apreender “as microdinâmicas sociais acionadas na reprodução de práticas violentas e criminosas, porque estas dinâmicas é que constituem o alvo a ser interceptado”⁷⁹⁵ prioritariamente por qualquer política securitária.

⁷⁹³SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 462

⁷⁹⁴MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** (org. Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula). São Paulo: Contexto, 2008, p. 89.

⁷⁹⁵SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 447

Nessa perspectiva, dos três níveis de governo estabelecidos pelo federalismo brasileiro, é justamente o município que está mais qualificado para essa análise minuciosa do tecido social. Na realidade, não seria absurdo afirmar que enquanto a União e os estados são abstrações, a municipalidade opera em concreto, muito próximo da população. Essa proximidade viabiliza um conhecimento mais imediato dos problemas e dos conflitos da comunidade, criando oportunidades para a solução mais ágil dos problemas quando eles ainda têm uma dimensão diminuta⁷⁹⁶.

Iniciativas igualmente democratizantes como a abertura de canais de diálogo e a mobilização permanente da sociedade civil organizada podem ser obtidas, também em razão da proximidade com a população, pela municipalidade com ônus reduzido em relação aos demais entes federativos. Outrossim, ao atuar diretamente em diversas áreas – como educação, saúde, habitação, cultura, esporte –, o município apresenta um potencial importante para a concertação de uma política securitária multidimensional, bem ao gosto da concepção democrática de segurança pública, que a encara como “um tema que mobiliza áreas diversificadas e considera que a interface dos problemas se reproduz na interface das soluções”⁷⁹⁷.

Nessa perspectiva, cabe um alerta: nem todas as iniciativas municipalistas no campo securitário atualmente existentes no Brasil são estabelecidas em tais moldes. Pelo contrário, a grande maioria das intervenções municipais na política securitária resume-se à criação de uma Guarda Municipal organizada à imagem e semelhança das polícias militares. Neste particular, “se o modelo organizacional das PMs limita sua própria eficiência, tornando-as, em certos casos, pequenos exércitos em desvio de função, a cópia da cópia acaba fazendo com que as Guardas se tornem pequenas PMs em desvio de função”⁷⁹⁸.

O sentido da municipalização como campo de construção de um modelo democrático de segurança pública depende, portanto, de que os recursos e vantagens dos municípios sejam explorados de forma inovadora em relação ao velho paradigma de segurança pública como sinônimo exclusivo de policiamento. Não estamos com isso querendo desprezar a dimensão

⁷⁹⁶MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** (org. Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula). São Paulo: Contexto, 2008, p. 89.

⁷⁹⁷MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** (org. Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula). São Paulo: Contexto, 2008, p. 90; no mesmo sentido, ver SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 29.

⁷⁹⁸SOARES, ob.cit., p. 447.

repressiva da intervenção securitária como parte importante da construção de um modelo securitário de matriz democrática. No entanto, a ação policial é apenas uma das formas de abordar a questão das condutas antissociais. É preciso tirar vantagem das peculiaridades do município, conforme descrevemos acima. Estabelecer uma política de segurança pública voltada prioritariamente para a dimensão preventiva⁷⁹⁹, privilegiando uma abordagem de base interdisciplinar, pluriagencial e comunitária⁸⁰⁰ – a exemplo das experiências de Bogotá e Diadema, explicitadas no tópico anterior.

Compreender o sentido dos três termos acima demanda, tão somente, uma recapitulação das peculiaridades do ente municipal acima identificadas. A política municipal de segurança deve ser interdisciplinar, compreendendo que um fenômeno multicausal como a criminalidade violenta demanda uma intervenção em várias frentes. Como viabilizar tal interdisciplinaridade? Em duas frentes: a) primeiro, através de uma estrutura pluriagencial, ou seja, aproveitando a capilaridade das várias agências municipais em relação ao tecido social; depois, b) através de um abordagem comunitária, ou seja, aproveitando a proximidade do ente municipal em relação à população para construir uma relação permanente de confiança e interação entre o Poder Público e a sociedade civil⁸⁰¹.

O documento "Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública", elaborado a partir do resultado de diversos grupos de trabalhos temáticos com objetivo de subsidiar a política nacional de segurança pública, estabelece como uma das diretrizes centrais da participação do município na gestão da segurança pública: “Os municípios devem priorizar políticas de ações integradas, de natureza preventiva e assistencial, programas de redução de danos e educativos para a promoção da paz urbana e dos direitos humanos”⁸⁰².

Um dos sentidos da participação comunitária num plano municipal de segurança pública pode estar no delineamento de um diagnóstico geral das demandas e carências acerca da compreensão da dinâmica social e dos desvios existentes numa dada localidade. Considerando que não há política pública de segurança sem diagnóstico⁸⁰³ e que a principal

⁷⁹⁹SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 32.

⁸⁰⁰KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 117.

⁸⁰¹KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 117.

⁸⁰²GUINDANI, Miriam. Gestão da segurança municipal e guardas civis. In: **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública** (org. Renato Lessa). Brasília: SENASP, 2004, p. 169.

⁸⁰³BISCAIA, Antônio Carlos *et aili*. **Projeto segurança pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania,

vantagem do ente municipal é dispor de meios para um minucioso mapeamento – rua a rua, bairro a bairro – sobre as formas de incivildades prevalentes e mecanismos potencialmente eficientes de composição da ordem, faz-se mister – antes de qualquer intervenção securitária de matriz preventiva – ouvir a sociedade civil, por meio de consultas públicas ou outros mecanismos de participação, com vistas à colheita de subsídios importantes para um agir estratégico e qualificado.

Foi o que fez, por exemplo, a recém-criada Secretaria municipal de Direitos Humanos, Segurança Comunitária e Cidadania (SEMDISC), na capital mais violenta do País – Maceió – antes da elaboração da primeira fase do plano municipal de segurança “Maceió mais Segura”, que se encontra em fase de implementação. Isso prejudica uma análise mais detida, uma vez que não há informações disponíveis sobre a execução das ações planejadas, tampouco sobre os resultados parciais da intervenção⁸⁰⁴. Pensamos, portanto, o plano como planejamento a ser executado – já que, em termos de resultados, os exemplos acima delineados, de Bogotá e Diadema já demonstram a viabilidade de reduzir os eventos de incivildade, notadamente a criminalidade violenta, através de intervenções preferencialmente preventivas no plano municipal.

Ao longo de quatro meses, foram ouvidas 1.200 pessoas, cerca de quatorze entidades da sociedade civil organizada, e realizadas audiências públicas em dez bairros. O objetivo de tais consultas foi tríplice: 1) envolver e integrar os órgãos públicos de diferentes campos na solução de problemas de segurança pública; 2) mobilizar e fortalecer a comunidade para uma atuação efetiva direcionada à promoção de ações protetivas e preventivas; 3) criar um ambiente propício ao debate e acompanhamento de medidas de prevenção à violência e promoção dos direitos e garantias fundamentais⁸⁰⁵. Perceba-se, portanto, que estamos diante da comprovação empírica de que a já referida participação popular na gestão securitária encontra, nos espaços criados pelo município, um campo privilegiado.

Sobre a pluriagencialidade, o exemplo do plano maceioense também é excelente.

2002, p. 17.

⁸⁰⁴Segundo Luiz Eduardo Soares, um programa municipal de segurança pública é operado em cinco estágios: 1) diagnóstico das dinâmicas criminais e fatores de risco; 2) elaboração de um plano de ação, com a definição de uma agenda política que identifique prioridades, recursos, metas; 3) implementação do plano; 4) avaliação do processo e dos resultados; 5) monitoramento, pertinente à correção dos rumos do plano a partir dos erros identificados. Ver SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 34.

⁸⁰⁵MACEIÓ. **Maceió mais segura: plano integrado de promoção do direito humano à segurança**. Maceió: Prefeitura de Maceió, 2010, p. 08-11.

Dentre as ações previstas, subsistem intervenções de quase todas as pastas e órgãos ligados ao secretariado municipal: educação, infraestrutura, saúde, convívio urbano, esporte e lazer, habitação, trabalho, turismo, cultura, assistência social – tudo articulado através de um Grupo de Trabalho Interinstitucional coordenado pelo secretário municipal de Direitos Humanos, Segurança Comunitária e Cidadania. De ações simples como a melhoria da iluminação pública em locais de alta incidência de crimes a questões mais complexas como a formação dos Conselhos Comunitários de Segurança em toda a cidade, passando por políticas de apoio aos dependentes químicos e educação em direitos humanos na escola e através de agentes especialmente capacitados para tal⁸⁰⁶.

Sobre políticas preventivas de segurança pública, cabe uma advertência importante. Embora tenham um caráter mais amplo, contemplando aspectos etiológicos, políticas securitárias não se confundem com políticas sociais. Toda intervenção preventiva no âmbito da segurança pública deve ser compreendida em um sentido bastante específico: uma “intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que visa a alterar as condições propiciatórias imediatas, aquelas diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar”⁸⁰⁷. Não se trata, portanto, de ações voltadas para a mudança de injustas estruturas sociais, o que, a médio e longo prazo, provavelmente exerceria algum efeito no âmbito das dinâmicas criminais. Embora esse tipo de intervenção seja fundamental para o sucesso de qualquer planejamento securitário de uma dada localidade, ela não pode ser considerada de “política de segurança”.

Por fim, cremos ser prudente discutir acerca do papel ocupado pela Guarda Municipal no contexto de um programa municipal de segurança pública. Toda política pública empreendida pelo governo federal desde o Plano Nacional de Segurança Pública II procura focalizar na Guarda Municipal a instância protagonista da intervenção da municipalidade na gestão securitária.

Segundo a "modelagem desejável da Guarda Municipal", para além de sua função patrimonial prevista na CF/88, os agentes de segurança pública do município devem funcionar como verdadeiros "solucionadores de problemas", de preferência através de expedientes associados à mediação⁸⁰⁸. A ideia, portanto, é montar uma agência especializada no controle

⁸⁰⁶MACEIÓ, ob.cit., p. 29-35.

⁸⁰⁷SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 32.

⁸⁰⁸BISCAIA, Antônio Carlos *et alii*. **Projeto segurança pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania,

das pequenas incivildades e da microcriminalidade, a exemplo do caso de Diadema acima explicitado⁸⁰⁹, equipando-as com tecnologia de geoprocessamento de dados criminais, assegurando mecanismos de *accountability* horizontal como a criação das agências de segurança municipal, além de outros requisitos necessários ao bom desempenho de uma administração securitária de matriz comunitária⁸¹⁰.

Às guardas municipais, fardadas, caberia dar uma maior visibilidade do poder de polícia do Estado nas ruas e espaços públicos de convivência, porém mediante de um contingente habituado ao diálogo estreito com a comunidade e sem a postura por vezes opressiva de policiais militares armados. Nesse sentido, voltando ao exemplo do programa municipal traçado para Maceió, tem-se que a Guarda Municipal deverá ser capacitada para “uma compreensão mais integrada do fenômeno da violência, da segurança comunitária, do atendimento a grupos vulneráveis, no uso de tecnologias não-letais, no uso proporcional da força, em direitos humanos e resolução pacífica de conflitos”⁸¹¹.

Duas questões sobre as guardas municipais merecem ser enfrentadas. Em primeiro lugar, a discussão constitucional. O art. 144, §8, da CF/88 limite a atuação das agências securitárias municipais ao desempenho de funções patrimoniais. Embora alguns gestores não vislumbrem nenhum tipo de violação ao dispositivo quanto ao alargamento da função das guardas nos termos da política pública nacional empreendida pelo governo federal, pensamos que a melhor saída – sob pena de evitar eventuais reveses em virtude de insuficiência de supedâneo jurídico-formal – é que uma emenda constitucional futura possibilite, textualmente, ampliar o plexo de atribuições das guardas municipais na gestão securitária, institucionalizando formalmente o que já existe de fato em algumas cidades brasileiras⁸¹².

Isso não quer dizer, a nosso aviso, que as guardas municipais já existentes e que operam como agências de segurança comunitária encontram-se funcionando à margem da disciplina da CF/88. Dentro do paradigma do federalismo cooperativo e da competência legislativa suplementar dos municípios em relação às matérias originalmente destinadas aos estados e à União, não há impedimento algum ao funcionamento de guardas municipais como agências de segurança comunitária, contrariamente ao que entendeu o Tribunal de Justiça do

2002, p. 49.

⁸⁰⁹GUINDANI, Miriam. Gestão da segurança municipal e guardas civis. In: **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública** (org. Renato Lessa). Brasília: SENASP, 2004, p. 195.

⁸¹⁰BISCAIA, ob.cit., p. 49-51.

⁸¹¹MACEIÓ. **Maceió mais segura: plano integrado de promoção do direito humano à segurança**. Maceió: Prefeitura de Maceió, 2010, p. 29.

⁸¹²GUINDANI, ob.cit., p. 169.

Rio de Janeiro, em decisão apresentada em tópicos anteriores. O recurso à emenda constitucional é apenas mais um reforço em matéria de segurança jurídica e, sobretudo, para definir os critérios de compulsoriedade ou facultatividade da montagem da guarda por uma municipalidade. Outrossim, nos municípios em que as guardas municipais já existem, mas operam em outros bases institucionais, uma modificação constitucional serviria para readequá-las ao paradigma delineado pela política pública nacional de segurança.

Esse, por sinal, é o segundo ponto: idealmente, devem existir guardas municipais em todos os 5.565 municípios brasileiros? Como dar conta de questões de ordem prática – e que sempre rondam o debate sobre a montagem de agências municipais de segurança pública – como o desvio de função das guardas nas mãos de coronéis e outros líderes políticos de pequenas e afastadas cidades interioranas, transformando-as em verdadeiras milícias particulares? É preciso, em primeiro lugar, pontificar o seguinte: o risco de apropriação de serviços públicos pelas elites locais de cidades de pequeno porte existe independentemente do nível de governo em questão⁸¹³.

De qualquer maneira, a solução – pensamos – já se encontra parcialmente dada. A Lei nº 10.826/03, em seu artigo 6º, inciso IV, proíbe o porte de arma de fogo para membros da guarda municipal, no desempenho de suas funções, em cidades com menos de 50 mil habitantes. Trata-se de medida interessante para coibir uma eventual militarização das guardas municipais. Aliás, vamos além: numa solução de *lege ferenda*, cremos que o limite de 50 mil residentes para a montagem compulsória de uma agência municipal de segurança comunitária é um critério razoável. Para uma cidade com população de número inferior, a criação de tais instâncias permaneceria facultativa, uma vez que os órgãos estaduais de segurança – em tese – podem dar conta tranquilamente das demandas dela advindas. Em termos de financiamento, ressalte-se, a política pública nacional de segurança – através do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – prevê verbas específicas para aplicação na gestão municipal da questão securitária.

⁸¹³SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 29.

CONCLUSÃO

As discussões travadas na presente monografia demonstram que a transição e a instauração da Nova República, estruturadas num longo processo de democratização das instituições políticas nacionais, comprovam o acerto de uma passagem, atribuída ao compositor Antônio Carlos Jobim, que teria afirmado sabiamente que “o Brasil não é para principiantes”. De fato, a primeira conclusão a que podemos chegar ao final desta monografia é a de que o esforço de interpretar o Brasil constitui uma empresa verdadeiramente hercúlea.

Compreendendo um período de poucas décadas da história brasileira – quase nada se considerarmos os cinco séculos de história institucional do país – e um campo específico de trabalho, a articulação entre democracia e segurança pública, deparamo-nos com tantos conflitos, ambivalências e paradoxos, dando conta de alguns poucos e deixando de lado muitos outros, que a tarefa de empreender algumas páginas à guisa de conclusão deixará aqui, inexoravelmente, a sensação de um projeto inacabado.

No entanto, há muito por dizer. Diferentemente do que discutem alguns historiadores, apresentamos um modelo teórico fundado nas ideias do estadunidense Robert A. Dahl e do argentino Guillermo O'Donnell que nos permite afirmar, peremptoriamente, que a Nova República constitui a primeira experiência efetiva de democracia política na história republicana brasileira. Os altos padrões de competitividade política e inclusividade hoje alcançados tem assegurado disputas eleitorais limpas, transições de governo pacíficas, e um crescimento permanente do eleitorado nacional. Realizações, repise-se, absolutamente inéditas na tradição institucional brasileira, sempre marcada pela instabilidade e por constantes tentativas de golpes de Estado e intervenções de cariz autoritário.

No que concerne ao aludido marco teórico, foi preciso refutar concepções que buscam integrar aspectos de natureza socioeconômica com a forma de organização do poder político, o que – embora constituam questões conexas – não deve ser confundido, uma vez que somente as liberdades públicas e o método eleitoral livre assegurados pela institucionalidade democrática o diferenciam da experiência de qualquer outra espécie de regime político que tenha lugar no mundo contemporâneo. Isso não quer dizer, todavia, que os parâmetros da chamada “democracia social” sejam irrelevantes para o projeto democrático de uma comunidade política. Eles apenas não podem ser considerados, em nossa leitura, como um ponto de partida.

No entanto, discutimos que, embora possamos estabelecer - a partir de critérios mínimos e politicistas - a natureza democrática do regime político instaurado na Nova República, isso não reduz as ambivalências e paradoxos do chamado projeto democrático brasileiro. A noção mesma de regime político não se encerra em sua dimensão institucional, expondo a necessidade - numa transição democrática - de que a cultura política local seja transpassada por valores e práticas consentâneos com o regime político em questão.

Pontificamos, neste particular, que um número elevado de brasileiros (46%) prefere saídas autoritárias ou simplesmente não se importa com a vigência ou não de uma democracia política. Outrossim, vimos que a chamada “função socializante”, pertinente à capacidade das instituições políticas de operarem mudanças no campo da cultura política, não tem se verificado mesmo em relação às gerações mais jovens, nascidas sob a égide do regime político instaurado na Nova República.

As mais de duas décadas de Nova República produziram melhorias importantes nos indicadores socioeconômicos do País. Diferentemente do período da ditadura militar, por exemplo, o crescimento econômico esteve associado a uma certa redução das desigualdades sociais. O número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza caiu significativamente. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) atingiu, pela primeira vez, um patamar que elevou o Brasil ao rol de países com “desenvolvimento humano elevado”. Paradoxalmente, todavia, a criminalidade violenta explodiu neste mesmo período. Entre 1979 e 2008, cerca de um milhão de pessoas foram vítimas de homicídios no Brasil, de acordo com dados produzidos pelo próprio governo federal.

A nosso juízo, a questão da violência criminal é o ponto fulcral para pensar o projeto democrático do Brasil contemporâneo, porque evoca, inexoravelmente, o problema da gestão do aparelho de segurança pública brasileiro que, além de ineficiente, parece não ter se acomodado plenamente aos influxos e valores inaugurados pela nova ordem política democrática. Isso se torna sintomático, por exemplo, quando confrontamos a promulgação da Carta Constitucional de 1988 - uma ruptura sem precedentes no paradigma jurídico-político do País, com a adoção do mais extenso rol de direitos e garantias fundamentais da nossa história e com a abertura de novos e numerosos canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado - com a manutenção de concepções e práticas cotidianas de violação dos direitos e garantias fundamentais básicos, como a liberdade, a vida e a integridade física, patrocinadas pelo próprio Estado, especialmente pelo chamado aparelho de segurança pública.

Tais constatações exigiram que avançássemos na construção de um modelo teórico adequado para pensar o projeto democrático brasileiro. Muito além da constatação da vigência de uma democracia política, foi preciso agregar-lhe a noção de Estado de Direito, que, contemporaneamente, esteia-se na centralidade dos direitos e garantias fundamentais, e de ordem pública, como projeto político associado aos parâmetros de estabilidade, segurança e convívio social numa dada comunidade política. Propusemos, neste particular, que se o Brasil contemporâneo pode ser considerado uma democracia política estável, ainda possui um Estado de Direito fraco e um modelo autoritário de ordem pública, revelando que o nosso projeto democrático apresenta uma qualidade muito inferior à experiência dos países do quadrante noroeste do globo, demandando – assim – um imperioso aprofundamento.

Neste particular, afirmamos que a segurança pública constitui o campo privilegiado das permanências autoritárias identificáveis no projeto democrático brasileiro. Não bastassem as corriqueiras e já citadas violações de direitos e garantias fundamentais elementares, como a vida e a integridade física, é preciso lembrar que a noção de “ordem” é o valor mais exaltado por qualquer regime político de matriz autoritária. A ordem deve prevalecer, ainda que contrária à legalidade. Esse é um paradigma do qual as instituições securitárias brasileiras ainda não conseguiram se desvencilhar.

Outrossim, os influxos democráticos não foram capazes de penetrar de forma suficiente nos domínios da concepção e da prática securitária ainda dominantes no cenário político-institucional brasileiro. É tanto que, não obstante sua aura emancipatória e seu caráter marcadamente analítico, a Constituição Federal de 1988 lega à segurança pública um lugar de pouco destaque, com proposições textuais pouco densas e semanticamente ambíguas. Ademais, em tempos de intensa produção científica no âmbito dos direitos e garantias fundamentais no Brasil, é sintomático observar que a produção do saber jurídico acerca da temática da segurança pública é insuficiente.

A interpretação do projeto democrático brasileiro a partir de um esforço analítico que procurou expor, de forma clara, suas ambiguidades e paradoxos, erigiu um modelo teórico que identificou um certo padrão de coordenação das concepções e práticas políticas que, independentemente do tipo de regime, reproduz-se historicamente, inclusive no âmbito da sociabilidade. Identificamos este padrão na noção de “autoritarismo socialmente implantado”, cunhada pelo politólogo argentino Guillermo O'Donnell, que se desdobra tanto na profunda e serializada hierarquização social e todos os desdobramentos advindos dos padrões de

desigualdade estruturalmente reproduzidos a partir da dicotomização da população em “cidadãos” e “subcidadãos”; como na degeneração do princípio de autoridade – a exemplo das truculentas práticas policiais atinentes às execuções sumárias, à tortura, ao abuso da força –, preferencialmente patrocinadas em desfavor dos estratos sociais mais baixos que, por sinal, também constituem as principais vítimas da violência criminal.

O grande desafio do projeto democrático brasileiro, portanto, é construir uma prática política capaz de promover a gradual superação deste padrão de coordenação arraigado em nossa materialidade histórico-social, fomentando uma cultura política e uma sociabilidade estruturadas sob o paradigma da democracia. Não se trata de uma tarefa fácil, todavia, uma vez que o próprio processo de transição e instauração da Nova República encontra-se transpassado pelas chamadas permanências ou continuidades autoritárias. O autoritarismo socialmente implantado, portanto, “bloqueia” o aprofundamento do projeto democrático estabelecido a partir da instauração da Nova República.

O “bloqueio”, como vimos, não é completo. Ainda nos valendo do campo da segurança pública, observamos que subsiste uma tensão importante verificada entre o velho e ineficiente paradigma autoritário de gestão e a estruturação de um projeto político alternativo, esteado em valores e práticas democráticas. Neste particular, o governo federal tem empreendido, desde o início dos anos 2000, a elaboração e execução de uma política pública nacional de segurança, por meio de vários e inéditos instrumentos, como os Planos Nacionais de Segurança Pública, o Fundo Nacional de Segurança Pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o Sistema Único de Segurança Pública.

A realização, em 2009, da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), corou as reais possibilidades de um modelo alternativo de gestão securitária. Reunindo milhares de brasileiros e brasileiras, a 1ª CONSEG foi construída “de baixo para cima”, desde conferências livres, municipais e estaduais até o evento nacional, com o fito de ouvir as demandas da sociedade civil para, junto com o Poder Público, estruturar a primeira experiência realmente participativa de construção de política pública de segurança na história institucional brasileira.

No fundo, a exurgência desse novo paradigma de pensar e fazer segurança pública pode significar, a médio e longo prazo, o ocaso do velho modelo autoritário de gestão que, além de tudo, é ineficiente e transforma o próprio Estado num patrocinador da violência e da violação sistemática de direitos e garantias fundamentais básicos, como a vida, a liberdade e a

integridade física. A estruturação de mecanismos de *accountability* dos agentes de segurança pública – como as ouvidorias de polícia presentes já em 26 UFs – e a afirmação de um direito fundamental à segurança, justiciável e projetado num significado dúplice – o direito à formulação e execução de uma política pública de segurança minimamente efetiva e o direito à participação popular na formulação de tais políticas – constituem ganhos inestimáveis para a qualidade e o aprofundamento do projeto democrático brasileiro.

Por fim, talvez a grande esperança deste novo projeto político alternativo de gestão securitária repouse na chamada municipalização. Identificando o município como um ente federativo privilegiado, em função de sua proximidade com a população, vislumbramos – na esteira das diretrizes apresentadas pela política pública nacional capitaneada pelo governo federal – a possibilidade de qualificar a intervenção securitária da municipalidade através de uma política prioritariamente preventiva e esteada em bases comunitárias, pluriagenciais e interdisciplinares. Os exemplos de Diadema, no Brasil, e de Santa Fé de Bogotá, na Colômbia, demonstram que é possível obter bons resultados na redução dos índices de criminalidade violenta a partir de intervenções nesses termos.

Somente um exercício de futurologia permitiria, a esta altura, responder se a adesão ao novo projeto político de gestão securitária pode fazer frente aos altíssimos índices nacionais de criminalidade violenta e ou elevados padrões de violência policial contra os “subcidadãos”, uma vez que os exemplos que temos, além de localizados, ainda são incipientes. Uma premissa, no entanto, nos parece bem consolidada: a opção pela democratização da cultura política nacional, através de estratégias como a construção de um modelo securitário consentâneo com os ditames de um Estado Democrático de Direito, constitui um esforço relevante para estabelecer um contraponto à violação sistemática dos direitos fundamentais sob a égide do autoritarismo, do padrão estrutural de desigualdade vigente e do imediatismo das políticas públicas de segurança usualmente levadas a efeito no Brasil contemporâneo. Sem um novo paradigma securitário, concluímos, a qualidade e o aprofundamento do projeto democrático brasileiro permanecem estagnados e severamente ameaçados.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Sociedade e Estado**, vol. X, n. 2. Brasília: UnB, jul-dez 1995.

_____. Direitos humanos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008.

_____. **Exclusão socioeconômica e violência urbana**. *Sociologias* [online]. 2002.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Trad. Henrique Burgo. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AGÊNCIA ESTADO. **Segurança vira mote da campanha presidencial**. O Estado de Minas. Disponível em <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2010/08/22/interna_politica,175411/seguranca-vira-mote-da-campanha-presidencial.shtml> Acesso em 12 fev. 2011.

AHNEN, Ronald E. The polics of police violence in democratic Brazil. In: **Latin American Politics & Society**, vol. 49, n.1. Miami: University of Miami, 2007.

ALEXY, Robert. Derechos fundamentales y Estado constitucional democrático. In **Neoconstitucionalismo (s)** (org. Miguel Carbonell). 2 ed. Madrid: Trotta, 2005.

ALSTON, Phillip. **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: mission to Brazil**. UN: Human Rights Council Eleventh Session, 2010.

ANASTASIA, Fátima *et alii*. De lá para cá: as condições e instituição da democracia depois de 1988. In: **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.

ARTURI, Carlos S.. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 17, Nov. 2001.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **A "reconquista" das favelas cariocas e o Estado de Direito**. Disponível em <http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=3205&Itemid=93> Acesso em 14 jan 2011.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. In: **A moralidade democrática**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996

BAHIA. TJBA. AI nº 12243-0/2008. Rel. Des. Maria Socorro Barreto Santiago, 2009.

BANHOS, Pablo. **How does a democratic Brazil contrast with authoritarian Brasil in terms of promoting human security?** Thesis for the degree of Master of Arts. Dayton: Wright State University, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. *In* **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto et al). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **Temas de direito constitucional**. Tomo I. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BATISTA, Vera Malaguti. A nomeação do mal. In: **Criminologia e subjetividade** (org. Marildo Menegat e Regina Neri). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. Prefácio. In: LOPES, Edson. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001.

_____. **Confiança e medo na cidade**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BEATO FILHO, Claudio Chaves; MARINHO, Frederico Couto. **Padrões regionais de homicídio no Brasil**. In: **Homicídios no Brasil**(org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BELTRAME, José Mariano. Estratégias, política e gestão em segurança no Rio de Janeiro. In: **Desafios da gestão pública de segurança** (org. Fátima Bayma de Oliveira *et alii*). São Paulo: FGV, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto et al). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BETHELL, Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BISCAIA, Antônio Carlos *et alii*. **Projeto segurança pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático”. *In Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

BOVERO, Michaelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRANCO, Marcello Simão. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico** (org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Ato Institucional nº 01**, de 09 de abril de 1964.

_____. **Relatório sobre tortura no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

_____. STF. **ADI nº 2.424-8/CE**. Rel. Min. Gilmar Mendes, 2004.

_____. STF. **AI-AgR nº 239.107**. Rel. Min. Moreira Alves, 1999.

_____. **Texto-base para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

CABRAL, J.Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Avanços e Retrocessos. *In Vinte anos de Constituição Federal de 1988* (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et al*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida: soberania, biopolítica e campos**. Dissertação de Mestrado apresentada no PPGD/UFPR. Curitiba, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: **Desafios da gestão pública de segurança**. São Paulo: FGV, 2009.

CERQUEIRA, Daniel *et alii*. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. *In Homicídios no Brasil*(org. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira

Batitucci). Rio de Janeiro: FGV, 2007

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

CESNAIS, Jean-Claude. **Histoire de la Violence**. Paris: Robert Lafont, 1981.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Research note: Democracy 'with adjectives': finding conceptual order in recent comparative research. In: **World Politics**, vol 49, n.03, Abr/1997.

COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA DE DIREITOS HUMANOS. **Institucional**. Disponível em <<http://www.ctvdh.org/portal/institucional>> Acesso em 08 fev. 2010.

COSTA, Jurandir Freire. **Violência e Psicanálise**. 3 ed. Rio da Janeiro: Graal, 2003, p. 39.

CUBAS, Viviane de Oliveira. 'Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial. In: **Dilemas**, vol. 3, n. 8. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **O controle judicial das omissões do Poder Público**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.

_____. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

_____. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven and London: Yale University, 1971.

_____. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DAMATTA, Roberto. As raízes da violência no Brasil. In: **A violência brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DECOMTEC. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo: FIESP, mar/2010.

DIAS, Gilberto. A informação como instrumento de planejamento de políticas públicas aplicadas à segurança pública. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes; LIMA, Lana Lage da Gama (org.). **Políticas públicas de segurança, informação e análise criminal**. Niterói: EdUFF, 2008.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

DUAILIBI, Sérgio Marsiglia. **Políticas municipais relacionadas ao álcool: análise da lei de fechamento de bares e outras estratégias comunitárias em Diadema (SP)**. Tese de doutorado em Ciências Médicas - USP. São Paulo: 2007.

DWORKIN, Ronald. **Freedom`s Law: the moral reading of American Constitution**. New York: Oxford University Press, 2005.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: formação do Estado e da civilização**. Vol II. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Edusp, 2010.

FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de derecho. In: **Neoconstitucionalismo(s)** (org. Miguel Carbonell). 2 ed. Madrid: Trotta, 2005.

_____. Sobre los derechos fundamentales. In: **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007.

FERREIRA, Jorge. 1946 - 1964: a experiência democrática no Brasil - Apresentação. In: **Tempo [online]**. 2010, vol.14, n.28.

FOLHA ONLINE. **STJ concede liminar proibindo polícia de algemar Salvatore Cacciola**. Folha Online. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u423063.shtml>> Acesso em 9 jan. 2011.

FONTES JÚNIOR, João Bosco Araújo. **Liberdades fundamentais e segurança pública: do direito à imagem ao direito à intimidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FONSECA, Francisco. Apresentação. In: **A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. 24 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública**. Coimbra: Almedina, 2010.

FREIRE, Aluizio. **Cabral defende aborto contra violência no Rio de Janeiro**. G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL155710-5601,00-CABRAL+DEFENDE+ABORTO+CONTRA+VIOLENCIA+NO+RIO+DE+JANEIR+O.html>>. Acesso em 18 dez 2011.

GARLAND, David. La cultura de las sociedades com altas tasas de criminalidad: algunas

precondiciones de las políticas de “seguridad ciudadana”. In: **Crimen y castigo em la modernidad tardia**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2007.

GARRO, Alejandro M. **Acesso à justiça para os pobres na América Latina**. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GDS. **Global burden of armed violence**. Geneva: Geneva Declaration Secretariat, 2008.

GEDDES, Barbara. O que sabemos sobre democratização depois de vinte anos?. In: **Opinião Pública**, v. 7, n. 2. Campinas, nov. 2001.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIRALDI, Renata. **Mello diz que houve abuso no uso de algemas em Pitta, Nahas e Dantas**. Folha Online Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u430904.shtml>> Acesso em 9 jan. 2011.

GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: alguns questões. In **Cidadania, Justiça e Violência**. (org. Dulce Chaves Pandolfi *et alii*). Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER, Philippe C. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies. In: **Revue Française de Science Politique**, v. 50., n. 4-5. Paris, ago/out, 2000.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: **Prevenção da Violência: o papel das cidades** (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. Gestão da segurança municipal e guardas civis. In: **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública** (org. Renato Lessa). Brasília: SENASP, 2004.

IBGE. **Projeção da População do Brasil: 1980-2050**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/default.shtm>. Acesso 05 fev 2011.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira - 2009**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2009>> Acesso em 19 nov 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 01. 2 ed. Brasília: Tempo Brasileiro, 2003.

HARTUNG, Gabriel Chequer. **Ensaio em demografia e criminalidade**. Tese de doutorado -

EPGE/FGV. São Paulo: Rio de Janeiro, 2010.

HELLER, Hermann. Démocratie politique et homogénéité sociale. In: **Cités** [online], 2/2001, n.6. Disponível em <www.cairn.info/revue-cites-2001-2-page-199.htm> Acesso em 19 ago 2010.

HERMET, Guy. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste Europeu. In: **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. La hora de la democracia? In: **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 128, Paris, jun, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **A democracia é difícil**. Revista Veja. São Paulo, 28 jan., 1976

_____. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HRW. **Lethal force: police violence and public security in Rio de Janeiro e São Paulo**. New York: HRW, 2009.

_____. **Police brutality in urban Brazil**. Disponível em <http://www.hrw.org/legacy/reports/1997/brazil/#P249_36066> Acesso em 19 dez 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Trad. Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

IPEA. IPEADData. Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 10 fev 2011; FBSP. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 2010**. São Paulo: FBSP, 2010.

_____. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Segurança Pública**. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/>> Acesso em 31 mar 2011.

IG ECONOMIA. **Brasil é sétima economia do mundo, diz Mantega**. IG Economia. Disponível em <<http://economia.ig.com.br/brasil+e+setima+economia+do+mundo+diz+mantega/n1238131089692.html>>. Acesso em 10 mar. 2011.

IZUMINO, Wânia Pasinato *et alii*. Violência policial: a ação justificada pelo estrito cumprimento do dever. In: **Continuidade autoritária e construção da democracia: relatório final** (org. Paulo Sérgio Pinheiro *et alii*). São Paulo: NEVUSP, 1999.

JUSEFOVICZ, Eliseu. Democracia e legitimidade do direito à luz da teoria habermasiana. In: **Justiça e democracia: entre o universalismo e o comunitarismo** (org. Cecília Caballero Lois). São Paulo: Landy, 2005.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

KANT DE LIMA, Roberto *et alii*. Constituição e segurança pública: exercício de direitos, construção de verdade e administração institucional de conflitos. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008.

KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe C. Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este. In: **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 128, Paris, jun, 1991.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

LATINOBARÓMETRO. **Informes anuais 1995-2010**. Disponível em <www.latinobarometro.org>. Acesso em 11 fev 2001.

LAZZARINI, Álvaro. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. In: **Revista de Informação Legislativa**. Ano 29, n. 115. Brasília: Senado Federal, jul/set. 1992.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

LEMOS, Sérgio. **Cabral: 'lei e ordem' vêm antes de 'direitos humanos'**. Revista Veja. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/veja-acompanha/violencia-no-rio/cabral-lei-e-ordem-vem-antes-de-direitos-humanos/>> Acesso em 12 dez. 2010.

LEVI, Lucio. Legitimidade. In: **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v., 12 ed., Brasília: UnB, 2004.

LIMA, Renato Sérgio de; NEME, Cristina. Produção acadêmica e segurança pública no Brasil. In: **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil** (org. Renato Sérgio Lima). São Paulo: Alameda, 2011.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation. In **Authoritarian Brazil** (org. Alfred Stepan). 3 ed. New Haven and London: Yale University Press, 1977

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 61.

MACEDO, Fausto. **Juízes se rebelam contra "Súmula Cacciola-Dantas"**. O Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080816/not_imp224995,0.php> Acesso em 9 jan. 2011.

MACEIÓ. **Maceió mais segura: plano integrado de promoção do direito humano à segurança**. Maceió: Prefeitura de Maceió, 2010.

MARSHALL, T.H. Ciudadanía y clase social. In: **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 79. Madrid: CIS, 1997.

MASSA-ARZABE, Patrícia H., Dimensão jurídica das políticas públicas. In **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico** (org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo: Saraiva, 2007.

MELO, Marcus André. Unexpected successes, unanticipated failures: social policy from Cardoso to Lula. In: **Democratic Brazil revisited** (org. Peter R. Kingstone e Timothy J. Power). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. In: **Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil** (org. Maria Stella de Amorim *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MÉNDEZ, Juan. E. **Problemas de violência ilegal: introdução**. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** (org. Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula). São Paulo: Contexto, 2008.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOCKUS, Antanas. **Cultura cidadana: programa contra la violencia em Santa Fe de Bogota (1995-1997)**. Disponível em <<http://www.atracir.com.ar/cultura.pdf>> Acesso em 18 jun 2009.

MORLINO, Leonardo. Consolidación democrática: definición, modelos, hipóteses. In: **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 35, Madrid: CIS, jul/set, 1986, p. 15.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. In **Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, 2003.

_____. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

NASCIMENTO, Andréa Ana. Autos com ou sem resistência: uma análise dos inquéritos de homicídios cometidos por policiais. Texto apresentado no GT "Crime, violência e punição" no 33º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em <<http://www.anpocs.org.br/p>>

ortal/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,158/Itemid,85/> Acesso em 27 fev 2011.

NEV. **4º Relatório Nacional sobre Direitos Humanos**. São Paulo: USP, 2010.

_____. **Banco de dados da imprensa – Execuções Sumárias (1980-2006)**. Disponível em <http://www.nevus.org/downloads/ex_brasil.htm> Acesso em 12 fev 2011.

NOBRE, Marcos. Indeterminação e estabilidade: os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 82, nov/2008.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova [online]**, n. 44. São Paulo: 1998.

_____. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldi. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. Delegative Democracy. In: **Journal of Democracy**, vol. 05, n. 01. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, jan/1994.

_____. On the state, democratization e some conceptual problems: a Latin American view with Glances at some postcommunist countries. In: **World Development**, vol 21, n. 08, 1993.

_____. Poliarquias e (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: **Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina** (org. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro). Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. In: **Lua Nova [online]**, n.37, 1996.

_____. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas** (org. Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell). São Paulo: Vértice, 1988.

_____. What rule of law matters? In: **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillippe C. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. Trad. Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. **O movimento da independência (1821-1822)**. 6 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal: 1999.

PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas

ditaduras latino-americanas. In: **Ditadura e Democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas** (org. Carlos Fico *et al*). São Paulo: FGV, 2008.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

_____. Public security, private interests and police reform. In: **Democratic Brazil revisited** (org. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power). Pittsburg: University of Pittsburg, 2008.

PÉREZ ROYO, Javier. Del derecho político al derecho constitucional: las garantías constitucionales. In: **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid: CEPC, mai/ago 1992.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. In: **Revista USP**, n. 09. São Paulo: USP, 1991.

_____. Governo democrático, violência e Estado de direito. In: **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro** (org. Leslie Bethell). Trad. Maria Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Transição política e não-Estado de direito na República. In: **Brasil: um século de transformações** (org. Ignacy Sachs *et alii*). São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. In: **Tempo Social**, n. 9(1). São Paulo: USP, mai/1997.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; BRAUN, Eric (org.). **Democracia e violência: reflexões para a Constituinte**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

PNUD. **Nota Técnica de Apoio ao Lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. Disponível em http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pde Acesso em 04 fev 2010.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano – 2010**. PNUD: New York, 2010.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (org). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

POZZOLO, Susanna. Breves reflexiones al margen del constitucionalismo democrático de Luigi Ferrajoli. In **Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli**

(org. Miguel Carbonell y Pedro Salazar). Madrid: Trotta, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RAMÍREZ, Verónica Guadalupe Valencia. La seguridad pública como un derecho humano. In: **Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos: la seguridad pública como derecho humano** (org. Comisión de Derechos Humanos del Estado del México). Toluca: CDHEM, 2002.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

RATTON, José Luiz. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. **O Congresso nacional e o regime militar (1964-1985)**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia brasileira. In **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007.

REYES, Manuel Aragón. La constitución como paradigma. In **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política, instituições e experiência democrática no Brasil. In **Revista de Sociologia e Política [online]**, jun/2007.

_____. Cultura política e teoria democrática: implicações de um debate teórico. In: **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná** (org. Mario Fuks *et alii*). Curitiba: UFPR, 2004

RIBEIRO, Ludmila. **Para além das UPPs**. O Globo Online. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2010/mat/2010/08/30/para-alem-das-upps-917513675.asp>> Acesso em 18 nov 2010.

RIO DE JANEIRO. **Estatísticas da Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro - 2002/2010**. Disponível em <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=221>> Acesso em 19 fev 2011.

_____. TJ-RJ. **Representação nº 2002.0007.00022**. Rel. Des. Laerson Mauro. 2002.

RIVERO, Patrícia S. Segregação urbana e distribuição da violência: homicídios georreferenciados no município do Rio de Janeiro. In: **Dilemas**, vol. 3, n. 9. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade: alternativas à crise**. Porto

Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009.

ROSE, R.S. **The unpast: elite violence and social control in Brasil (1954-2000)**. Athens: Ohio University Press, 2005.

RUSTOW, Dankwart A. Transitions to democracy: toward a dynamic model. In: **Comparative Politics**, vol. 02, n. 03. New York: University of New York, 1970.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. Delegados de polícia: quem são e o que pensam. In: **Segurança cidadã e polícia na democracia**. Cadernos Adenauer, ano IV, n. 03. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

SANCHES, Rodrigo Ruiz. **A questão da democracia em Raízes do Brasil de Sérgio Buarque de Holanda**. Acesso em <<http://www.unicamp.br/siarq/sbh/artigoraizes.pdf>> Acesso em 12 set 2010.

_____. **Sérgio Buarque de Holanda: a trajetória de um intelectual independente**. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara. 2007.

SANCHÍS, Luis Prieto. El constitucionalismo de los derechos. In **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos** (org. Miguel Carbonell). Madrid: Trotta, 2007.

SANTOS, Fabiano. **A República de 1946: separação de poderes e política alocativa**. In: **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21** (org. Carlos Ranulfo Melo e Manuel Alcántara Sáez). Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SÃO PAULO. Estatísticas da Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo - 2009/2010. Disponível em <<http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica>> Acesso em 16 fev 2010.

SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da 'ordem sob a lei'. In: **Polícia, Democracia e Sociedade** (org. Marcelo Barros e José Luiz Ratton). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARDINHA, Edson. **Ficha Limpa: mais de 2 milhões de assinaturas na internet**. Congresso em foco. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_publicacao=32788&cod_canal=1> Acesso em 20 fev. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHMITTER, Phillippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is ... and is not. In **Journal of Democracy**, vol. 02, n. 03. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.

SCHMITTER, Phillippe C. **Is it safe for transitologists & consolidologists to travel to the Middle East and North Africa?** Disponível em <

db.stanford.edu/evnts/6069/Article_-_M-EAST3.pdf> Acesso em 10 out 2010.

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

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SEGATTO, José Antonio. O PCB: a questão nacional e a democracia. In: **O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964** (org. Jorge Ferreira e Lucilia de Almeida Neves Delgado). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEN, Amartya. **Democracy as a universal value**. Disponível .em <http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v010/10.3sen.html> Acesso em 08 ago 2010.

SILVA, Luis Antonio Machado da. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 13. Curitiba: UFPR, 1999.

SILVA, Vini Rabassa. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios** (org. Dalila Maria Pedrini *et alii*). São Paulo: Paulus, 2007.

SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública** (org. Cláudio Beto). Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 4 ed. Trad. Raul Finkel. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SOARES, Gláucio Ary Dillon *et alii*. Gênero e vitimização por homicídio. In: BRASIL. **Homicídios: políticas de controle e prevenção no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça / Editora UFRGS, 2009.

_____. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. In: **Estudos avançados** [online]. 2007, vol.21, n.61

_____. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. O enigma de Nova Iorque. In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana** (org. Nilson Vieira Oliveira). São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

_____. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção**

da Violência: o papel das cidades (org. João Trajano Sento-Sé). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: por uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____. A gramática social da desigualdade brasileira. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira** (org. Jessé de Souza). Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. A visibilidade da raça e a invisibilidade da classe: contra evidências do conhecimento imediato. In: **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, Marcelo Ferreira. **Segurança Pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: **Vinte anos da Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

STOPPINO, Mario. Autoritarismo. In: **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v., 12 ed., Brasília: UnB, 2004.

SULOCKI, Victoria-Amália de. **Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. O fenômeno constitucional e suas três forças. In: **Vinte anos de Constituição Federal de 1988** (org. Cláudio Pereira de Souza Neto *et alii*). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Democracia na gestão da segurança pública. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 18, n. 87, nov/dez, 2010, p. 265.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1964.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Annual Report 2009**. Disponível em <www.transparency.org>. Acesso em 06 jan 2010.

TRINDADE, Héglio. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945). In: **Como renascem as democracias** (org. Alain Rouquié *et alii*). São Paulo: Brasiliense, 1985.

TSE. **Eleitorado Web**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/evolucao_eleitorado.htm> Acesso em 17 jan. 2011.

VASCONCELOS, Ruth. O enfrentamento da violência na atualidade: o lugar da democracia na construção de movimentos de pacificação da sociedade brasileira. In: **Educação e movimentos sociais: novos olhares** (org. Edineide Jezine e Maria de Lourdes Pinto de Almeida). Campinas: Alínea, 2007.

_____. **O poder e a cultura de violência em Alagoas**. Maceió: Edufal, 2005.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. In: **Revista Direito GV**. v. 4, n. 2. São Paulo: FGV, dez/2008.

VERGOTTINI, Giuseppe. Ordem pública. In: **Dicionário de Política** (org. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino), v.2, 12 ed., Brasília: UnB, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira** (org. Ruben George Oliven *et alii*). São Paulo: Hucitec, 2008, p. 106-107.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de direito, seus limites e a criminalidade. In: **A violência do cotidiano**. São Paulo: Konrad Adenauer, mar/2001.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. Trad. Sérgio Lamarão. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WASELFISZ, J.J. **Números e taxas (em 100 mil) de homicídio nos municípios com 10.000 habitantes ou mais no Brasil**. Disponível em <<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/index.html>> Acesso em 18 mar 2011.

_____. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros – 2008**. São Paulo: Sangari, 2008

_____. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Sangari, 2010.

_____. **Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Sangari, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**, vol 02. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 525-529.

WHO. **Violence prevention: the evidence**. Geneva: WHO, 2010.

_____. **World report on violence and health**. Geneva: WHO, 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Humanismo e Cultura Jurídica no Brasil**. Florianópolis: Boiteux, 2004.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em <<http://info.worldbank.org/governance>> Acesso em 14 jan 2011.

ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional? In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana** (org. Nilson Vieira Oliveira). São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira** (org. Edson Teles e Vladimir Safatle). São Paulo: Boitempo, 2010.