



**Dulcinéa Duarte de Medeiros**

**Os Direitos Humanos e a democratização  
das políticas de segurança pública**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Puc-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais. Aprovada pela comissão examinadora abaixo assinada.

Orientador: Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



**Dulcinéa Duarte de Medeiros**

**Os Direitos Humanos e a democratização  
das políticas de segurança pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Puc-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais. Aprovada pela comissão examinadora abaixo assinada.

**Prof. Marcelo Tadeu Bauman Burgos**

Orientador

Departamento de Sociologia e Política – Puc-Rio

**Prof. Ricardo Ismael**

Departamento de Sociologia e Política – Puc-Rio

**Prof. Florian Hoffman**

Puc-Rio

**Prof. Roberto Kant**

UFF

**Prof. João Franklin Abelardo Pontes Nogueira**

Coordenador Setorial de Pós-Graduação e Pesquisa  
do Centro de Ciências Sociais

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

## Dulcinéa Duarte de Medeiros

Graduou-se História na Universidade Estadual do Rio de Janeiro em 2005. Realizou pesquisas acadêmicas nos campos de História Econômica, História Internacional e participou de congressos interdisciplinares nas áreas de sociologia da juventude e estudos da violência.

### Ficha Catalográfica

Medeiros, Dulcinéa Duarte de

Os direitos humanos e a democratização das políticas de segurança pública / Dulcinéa Duarte de Medeiros ; orientador: Marcelo T. B. Burgos. – 2008.  
116 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Sociologia e Política)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.  
Inclui bibliografia

1. Sociologia – Teses. 2. Direitos humanos. 3. Democracia. 4. Segurança pública. I. Burgos, Marcelo Tadeu Baumann. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Sociologia e Política. III. Título.

## Agradecimentos

Só pude realizar este trabalho graças à ajuda e colaboração de muitas pessoas, se nele tem um quê de mim, certamente, deve ter também um pouco delas. Espero que ao lerem encontrem estes pedaços de nós e gostem do que fiz deles. Muito Obrigada!

À FAPERJ e a PUC-Rio pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Pelo amor e carinho com que me criaram, nos erros e acertos, aos meus pais, Selma e Dino, e as minhas tias, Maria de Jesus e Zeneida (*in memorian*).

Pela companhia, pela irreverência e por cuidarem de mim, às minhas irmãs, Bia e Larissa.

Por me fazer rir sem motivos, à Maria Luisa, minha sobrinha.

Pela paciência, companheirismo e, sobretudo, amor, ao Leandro.

Aos meus amigos, Vladimir, Orlando, Paulinho, Pedro, Fernanda, Érica e Élvia, por estarem presentes.

Ao meu orientador, Marcelo, por tornar este trabalho possível.

## Resumo

Medeiros, Dulcinéa Duarte; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann. **Os Direitos Humanos e a democratização das políticas de segurança pública**. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado. 115p. Departamento de Sociologia e Política. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Em nosso trabalho analisaremos de que forma a doutrina dos Direitos Humanos foram incorporadas por parcelas da sociedade civil e, em seguida, do Estado após a abertura democrática do último período autoritário, tencionando a tradição autoritária existente no campo da segurança pública. Nossa hipótese é a de que a incorporação desta doutrina, primeiramente como pauta da sociedade civil, provocou mudanças importantes na relação Estado-Sociedade, ao criar e ampliar os espaços de diálogo. Demonstraremos que as políticas de segurança, embora continuem repressivas e seletivas, têm passado por mudanças importantes que podem ser percebidas quando se observa o crescente custo político dos atos de violação dos Direitos Humanos, fruto do fortalecimento das redes de organizações da sociedade civil e mesmo de instâncias criadas dentro do próprio Estado, vigilantes e militantes na defesa dos Direitos Fundamentais.

## Palavras-chave

Direitos Humanos, Democracia, Segurança pública.

## Abstract

Medeiros, Dulcinéa Duarte; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann (Advisor). **The Human Rights and the democratizations of public security policies.** Rio de Janeiro, 2007. 115p MSc. Dissertantion Departamento de Sociologia e Política. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In our work we will analyze the way that the doctrine of the Human Right had been incorporated by parcels of the civil society, and after that, of the State after the opening of the last authoritarian period, intending the existing authoritarian traditions in the Public Security field. Our hypothesis is that the incorporation of this doctrine, first as guideline of the civil society provoked important changes in the State-Society relation when extended the dialogue spaces. We will demonstrate that the security politics, even continues repressive and selective, have passed by important changes that can be perceived when we observe the increasing cost Politian of the acts of Human Right's violation, result of the consolidation of the nets of the civil society's organizations and same instances inside the State, watchers and militants in the Basic Right's defense.

## Keywords

Human Rights, Democracy, Public security

# SUMÁRIO

1. Introdução	8
2. O Autoritarismo e a Democracia no Brasil	13
2.1. O Retorno à Democracia	16
2.2. O Poder Militar na Nova Ordem	25
2.3. O Autoritarismo e a Transição Democrática	31
3. Direitos Humanos e Democracia	35
4. O Movimento pelos Direitos Humanos no Brasil	50
4.1. A Legislação e os Direitos Humanos	50
4.2. Os Movimentos pelos Direitos Humanos no Brasil	54
4.3. Direitos Humanos e Iniciativas governamentais	63
5. O Sistema Criminal no Brasil	69
5.1. Criminalidade e Cidadania	69
5.2. Políticas de Segurança e Violência	77
6. As Políticas de Segurança Pública e os Direitos Humanos no Rio de Janeiro	84
7. Conclusão	97
8. Referências bibliográficas	103



# 1 Introdução

Em nosso trabalho analisaremos de que forma a doutrina dos Direitos Humanos foi incorporada por parcelas da sociedade civil e, em seguida, do Estado após a abertura democrática, tencionando a tradição autoritária existente no campo da segurança pública. Nossa hipótese é a de que a incorporação desta doutrina, primeiramente como pauta da sociedade civil, provocou mudanças importantes na relação Estado-Sociedade, ao criar e ampliar os espaços de diálogo. Como veremos, esse processo de incorporação da doutrina dos Direitos Humanos pela sociedade e pelo Estado foi marcado por idas e vindas, influenciado não só pela conjuntura nacional, como também pela internacional, e vem se estabilizando paulatinamente conforme a consolidação da democracia. Demonstraremos em nosso trabalho que as políticas de segurança, embora continuem repressivas e seletivas, têm passado por mudanças importantes que podem ser percebidas quando se observa o crescente custo político dos atos de violação dos Direitos Humanos, fruto do fortalecimento das redes de organizações da sociedade civil e mesmo de instâncias criadas dentro do próprio Estado, vigilantes e militantes na defesa dos Direitos Fundamentais.

Portanto, no campo da segurança pública, estaríamos presenciando um processo de transição entre o momento caracterizado pelo arbítrio e a ausência de qualquer tipo de controle externo, para uma fase caracterizada pela construção de um espaço público onde são debatidas e problematizadas as práticas arbitrárias e violentas dos aparatos de segurança pública.

Conforme demonstraremos, o processo de transição democrática terá como desafio a necessidade de dar outro tratamento à temática da segurança pública, agora entendida como um direito social e civil básico, especialmente após a Constituição de 1988. Com o fim da ditadura, emerge na sociedade o discurso de defesa dos Direitos Humanos não mais como doutrina orientada para a defesa das minorias e dos perseguidos políticos, mas como plataforma de defesa dos segmentos populares historicamente vitimados pelas instituições de segurança pública.

No Brasil esta discussão torna-se ainda mais delicada pela disjunção entre pessoa e indivíduo e pela inversão na aquisição de direitos, como observada por Santos (1979). No Brasil pós-1930, é construída uma espécie de “cidadania regulada”, onde o Estado, seletivamente, confere o status de cidadão a “membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”, ou seja, as raízes da cidadania brasileira não se encontram ligadas a valores civis e políticos, mas a um sistema de estratificação ocupacional. A cidadania se apresenta como uma concessão estatal e não como um conjunto de direitos e deveres disponível a todos os cidadãos

No entendimento de Carvalho (2005: 219-220), o processo descrito por Marshall de aquisição da cidadania teria sido invertido no Brasil. Segundo o autor: aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois, os direitos políticos. Segundo Carvalho (op. cit.) ainda hoje muitos direitos civis, a base fundamental da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população.

Portanto, ao Estado foi delegado o papel de mediador das diferenças culturais, sociais, raciais, religiosas e de gênero existentes na população. A ele foram conferidas as garantias e não aos indivíduos livres, instaurando um Estado de Direito com características *sui generis*, que marcaram a cultura jurídica brasileira desde a formação inicial e que se mantêm até nossos dias. Em linhas gerais, podemos inferir que em uma democracia, os conceitos de ordem pública e cidadania se aproximam. Juntos, podem ser interpretados como uma segurança social, ligada à garantia de direitos. No caso brasileiro, assistimos a um complexo processo de construção da cidadania, repleto de paradoxos.

No período da redemocratização, a sociedade brasileira, egressa do regime autoritário, que durou duas décadas, começa a experimentar, pelo menos, quatro tendências: a) o crescimento da violência urbana, em especial dos crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante seqüestro) e de homicídios dolosos; b) a emergência da criminalidade organizada, em particular em torno do tráfico internacional de drogas, que modifica os

modelos e perfis convencionais da delinquência urbana e propõe problemas novos para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal; c) permanência de graves violações de Direitos Humanos que comprometem a consolidação da ordem política democrática, tal como a prática de tortura nas prisões, agressões por parte de policiais em suas incursões nas favelas; d) a explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente conflitos domésticos e de vizinhança. Tratam-se de tendências que, embora radiquem em causas não necessariamente idênticas acabaram criando condições propícias para a sobrevivência de práticas autoritárias e para a invenção de novas justificativas para manter fora do controle da sociedade os aparatos de segurança pública. É contra esse pano de fundo que a doutrina dos Direitos Humanos também vai sendo reapropriada e ressignificada por parcela da sociedade civil, produzindo importantes tensões no espaço público que vem obrigando uma democratização do campo da segurança pública, conforme veremos a partir da análise do caso específico do Rio de Janeiro.

No primeiro capítulo, veremos como as práticas autoritárias pós-redemocratização são frutos diretos da continuidade e de uma longa tradição de autoritarismo das elites contra as não-elites que, por sua vez, são reproduzidas entre os mais pobres. Na primeira seção deste capítulo veremos como a maneira pela qual o poder dos militares foi transferido aos civis durante a abertura política foi uma variável da continuidade autoritária, conferindo às Forças Armadas prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantiveram como um dos atores políticos centrais, com grande poder discricionário, sobretudo em momentos de crise política. Na segunda seção demonstraremos que uma das tarefas mais difíceis para a reestruturação da ordem democrática foi o desengajamento gradual das Forças Armadas da condução cotidiana dos negócios de Estado e seu retorno à condição de guardião da ordem externa e, em segundo plano, interna. Na terceira e última seção deste capítulo demonstraremos como, à época da redemocratização, a dramatização pela mídia e o aumento da violência ocorreram sob a associação entre pobreza e crime, o que durante algum tempo alimentou em uma parcela da população a despreocupação com os direitos das camadas populares.

No segundo capítulo ensaiamos uma discussão teórica acerca do caráter complementar e indissociável entre a democracia e os Direitos Humanos. Partindo dos pressupostos de Beetham (2003), a garantia das liberdades básicas é uma condição necessária para que a voz das pessoas se torne efetiva nas questões públicas e para que o controle popular sobre os governos fique assegurado. Usamos o conceito de democracia comunicativa de Young (1997) por preservar a pluralidade e a diversidade como condições de publicidade, no sentido de Arendt (1989), permitindo, deste modo, que todos os participantes tenham uma visão mais ampliada dos processos sociais e que seja reforçada a importância da regulação comunitária e cidadã. Ainda nesta seção, apresentaremos algumas mudanças ocorridas no plano das relações internacionais na década de 1990, que provocaram transformações importantes no patamar internacional dos Direitos Humanos.

No terceiro capítulo, procuramos apresentar como a incorporação da doutrina dos Direitos Humanos aparece como uma força antagônica em face da tradição autoritária, tendo sido estrategicamente acionados como forma de resistência à continuidade do padrão herdado do período autoritário. Na primeira seção deste capítulo faremos uma breve genealogia da legislação brasileira, a partir da Constituição de 1988, e dos tratados internacionais que o país ratificou no âmbito da defesa dos Direitos Humanos. Na segunda seção traçamos um breve histórico de algumas das muitas organizações da sociedade civil que lutam pelos Direitos Humanos, desde organizações locais como a Rede de Luta Contra a Violência, até organismos internacionais como a Anistia Internacional. O material produzido por essas organizações foi de grande auxílio para a confecção de toda esta dissertação. Os relatórios sobre tortura da Anistia Internacional foram os primeiros a sistematizarem dados sobre tortura antes da abertura política. Na terceira seção fazemos um breve inventário das iniciativas do governo federal visando à institucionalização da defesa dos Direitos Humanos.

Já o quarto capítulo pretende demonstrar algumas das estruturas que permitiram a continuidade do autoritarismo. Na primeira seção, sustentamos que há no momento do retorno à democracia, uma crise das instituições responsáveis pela ordem pública que se deve, entre outros fatores, à tensão que

passa a existir no plano da segurança pública entre a continuidade do antigo regime autoritário e as novas demandas do regime democrático, no quadro de uma transição longa e difícil, acompanhada de uma crise no sistema de justiça, resultando em um descompasso entre as instituições da justiça penal e processo de redemocratização de outras instâncias da sociedade. Na segunda seção discutiremos as contradições entre a legalidade e a segurança pública que estariam por trás não apenas da ineficácia do sistema de segurança pública, mas também do fato de ser ele o principal responsável pela violação dos direitos dos cidadãos.

No quinto capítulo traçaremos um breve esboço sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, desde 1982, procurando demonstrar como elas nesses últimos 25 anos têm realizado um movimento pendular de aproximação e afastamento em face das premissas fundamentais da doutrina dos Direitos Humanos (Soares 2000).

## 2

### O Autoritarismo e a Democracia no Brasil

Durante a década de 1990, houve um refluxo das análises acadêmicas sobre o “autoritarismo”, relacionada à sensação de que este fenômeno seria um problema já superado, tendo em vista o restabelecimento de uma ordem democrática no país. Entretanto, o autoritarismo ainda é um componente presente, mesmo que em menor medida, na organização social brasileira e manifesta-se de diferentes formas. Para nós, interessa primeiramente como manifestação do autoritarismo, a estigmatização das classes populares. Em segundo lugar, a resistência das instituições do sistema criminal em democratizar-se mantendo práticas seletivas em todas as suas instâncias. Estas duas manifestações se interligam na utilização da violência contra o mundo popular como uma das mais cruéis facetas do autoritarismo e que têm sido uma característica da sociedade brasileira

Para melhor compreender a dinâmica das rupturas e continuidades na modernização da estrutura social brasileira, faz-se necessário pesquisar as inúmeras maneiras inter-relacionadas pelas quais os sistemas de dominação e controle foram mantidos e modificados. Nesta transição observa-se a continuidade de alguns traços de uma sociedade marcada pelo autoritarismo, que somente nos últimos vinte anos, ou seja, desde a reabertura democrática, vêm se modificando.

Para Florestan Fernandes (2002), as elites brasileiras, desde a formação do Estado nacional, foram muito resistentes às mudanças sociais e quando estas se tornaram inevitáveis demonstraram grande flexibilidade na adaptação às novas condições, resultando em uma propensão à acomodação e não à mudança. Este modelo de acomodação e negociação pelo alto foi possível graças aos mecanismos de dominação, que impediram rupturas graves e, sobretudo, mudanças revolucionárias.

A constituição do Estado brasileiro, segundo o autor, passa pela “Revolução Burguesa”, caracterizada por um conjunto de mudanças econômicas, políticas e sociais que implantaram no Brasil a ordem capitalista.

Essa revolução foi lenta e gradual, caracterizada pela acomodação de elementos surgidos da tensão entre as forças renovadoras e as conservadoras, somada à impossibilidade de um rompimento radical com o passado e de uma opção clara por um dado futuro que gerou um “Estado-amálgama”.

Já para Raimundo Faoro, em sua obra “Os donos do Poder” (2001), a sociedade brasileira é caracterizada por uma forma de dominação exercida por uma camada social: a elite política, grupo social que dominava a máquina política e administrativa e, através dessa máquina, vertiam seus benefícios de poder, riqueza e prestígio. Esse poder não era exercido para atender uma classe específica: latifundiários, classe agrária ou burguesia (em constituição) era um “estamento burocrático que o Brasil herdou da formação do Estado português, desde a época do descobrimento e tem sua origem no “patrimonialismo”. Segundo Faoro (2001), o Estado resistiu a todas as transformações ocorridas de Tomé de Souza até o século XX, mantendo o estamento burocrático, constituído por uma camada dirigente que atua em seu próprio nome, através de instrumentos políticos oriundos de sua posse do aparelhamento estatal.

A idéia de Faoro (op. cit.) é de que sobre a sociedade, acima das classes sociais, o aparelhamento político brasileiro impera, rege e governa, em nome próprio. Cria-se um grupo (estamento) dentro do Estado que se apossa dele. A comunidade política conduz, comanda e supervisiona os negócios “públicos” como negócios privados. A estratificação social, embora economicamente condicionada, não resulta na absorção do poder pela economia. O grupo que comanda não é, nas circunstâncias históricas, uma classe da qual o Estado seria mero delegado, uma espécie de comitê executivo. O estamento constitui uma comunidade e seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder.

Em “Homens Livres na Ordem Escravocrata”, Maria Sylvia de Carvalho Franco (1979) apresenta uma análise sobre os meios de vida e condições sociais dos “homens livres pobres” em meio à hegemonia do trabalho escravo. Insere-os na teia de relações de dominação vigentes durante o século XIX, procurando analisá-los dentro da sociedade que os criou. Destaca o trabalho livre como constitutivo do mundo moderno pela mediação do seu contrário, o trabalho escravo. A escravidão é qualificada como uma

“instituição submetida a outras determinações que lhe imprimiam seu sentido” (p. 13). A análise é decisiva para a caracterização de uma formação específica de homens livres e expropriados, que não foram integrados à produção mercantil – destituídos de propriedade dos meios de produção, mas não de sua posse. Segundo a autora, o objetivo para qual esteve basicamente orientada a sociedade brasileira determinou sua organização. Embora os homens livres e pobres tenham permanecido apartados da produção para o mercado, este setor localizou-os na estrutura social e definiu o seu destino.

Violência e favor são dois referentes que percorrem toda a análise de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1979) e nenhum deles aparece como princípio organizador das relações sociais e econômicas. Com efeito, estão “alojados na expansão do capital, no setor produtivo e financeiro e na constituição do Estado”. A violência aparece como algo que irrompe decisivamente em todos os momentos da vida social, mesmo naqueles onde aparentemente as relações de "comunidade" a descartariam: nas relações de vizinhança, na cooperação para o trabalho (o mutirão), no lazer, no parentesco, na constituição da moralidade. Fica evidente a incorporação da violência às condutas socialmente sancionadas. Segundo a autora, “o fato de circularem desimpedidas (as práticas violentas) de juízos restritivos indica também que a violência é incorporada não apenas como um comportamento regular, mas positivamente valorado” (p. 53) e utilizada como barreira de contenção social na manutenção da ordem.

Esta linha de argumentação é atualizada por autores como Paulo Sérgio Pinheiro, que têm trabalhado o tema da violência no período pós-redemocratização. Para Pinheiro (1991), a violência brasileira tem suas raízes num passado marcado pelo “autoritarismo socialmente implantado”. O autor argumenta que as práticas autoritárias seriam ainda resultado direto da continuidade e de uma longa tradição de autoritarismo das elites contra as não-elites que, por sua vez, são reproduzidas entre os mais pobres. Essas práticas autoritárias e violentas são empregadas também pelos órgãos encarregados de fazer a segurança e promover a justiça em nosso país. Pinheiro reforça sua tese dizendo que essa violência é “endêmica” e faz parte, desde o Brasil tradicional, da estrutura social e política brasileira, e continua presente nessas



estruturas sociais e de poder mesmo depois do período republicano e pós-redemocratização do país em 1988.

## 2.1

### **O Retorno à Democracia**

O retorno à democracia no Brasil, após a ditadura militar instaurada em 1964, foi feito de forma que os detentores do poder liberalizassem gradualmente e, sob controle, o regime autoritário, objetivando institucionalizar uma democracia, na qual mantivessem um direito de veto sobre a vida política do país. Segundo Arturi (2001), o processo de liberalização política no Brasil foi, entre todos os casos recentes de transição, o mais controlado pelos dirigentes autoritários e aquele em que os membros de sua elite civil garantiram não só sua sobrevivência política como ampla participação no poder após a democratização.

Para Angelina Peralva (2000), a maneira pela qual o poder dos militares foi transferido aos civis é uma variável da continuidade autoritária. Em 1979, com o fim do AI-5, o governo federal, no plano da segurança pública, resistiu a transmitir poderes para os governos estaduais. Enquanto a polícia civil era controlada pelos governos locais, a polícia militar, desde o Decreto-Lei 667, de 2 de junho de 1969, era tutelada diretamente pelo Ministério do Exército, o que, em termos práticos, representava um legado militarista nas práticas de repressão de delitos por esta instituição, que ficou despreparada para agir com a redemocratização e a necessidade de respeito aos direitos civis e políticos.

As forças armadas conseguiram prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantiveram como um dos atores políticos centrais, com grande poder informal, sobretudo em momentos de crise política. Segundo Arturi (op. cit.) os principais constrangimentos à consolidação do regime democrático no Brasil devem-se ao sucesso da estratégia de liberalização do regime autoritário implementada com alto grau de voluntarismo e controle do processo político pelas presidências Geisel e Figueiredo. Somam-se a isso as dificuldades

encontradas pelo General Figueiredo para conduzir o processo político e sua sucessão nos últimos anos de seu governo, devido às pressões e à mobilização crescente da oposição e de amplos setores sociais que exigiam a democratização efetiva e imediata do país. Arturi (op. cit.) também considera que a dimensão “tempo” é um fator fundamental para o alargamento progressivo do setor moderado da oposição e daquele reformista do regime, ou seja, a longa duração e a evolução extremamente gradual da fase de liberalização política criou no mundo político brasileiro uma percepção de "normalização" do processo conduzido sob o controle e segundo as regras impostas unilateralmente pelos detentores do poder. Essas regras, segundo Arturi, foram como que "naturalizadas" nas avaliações, cálculos e elaboração de estratégias pelos principais atores políticos ao longo do período.

A perda de controle sobre a transição, ao final da presidência Figueiredo, significou a autonomização da lógica do processo: uma "*práxis* autoritária associada a uma lógica liberal" (Trindade, 1985), a centralidade política dos militares e a tradição de conciliação "pelo alto" das elites políticas.

A partir da década de 1980, os enfoques sobre os estudos das transições passaram a privilegiar as variáveis tipicamente políticas, como a qualidade das lideranças, as escolhas racionais e os recursos dos atores, bem como os efeitos da interação de suas estratégias na configuração das transições para o regime democrático. A adoção desta perspectiva ocorreu em detrimento das explicações "macro-orientadas", que privilegiavam a influência das variáveis econômicas e sociais - nível de desenvolvimento econômico, estrutura de classes, fases de industrialização - no processo de mudança política. A radical reorientação analítica deve-se, em primeiro lugar, à terceira onda de democratizações a partir do início dos anos 1970, que surpreendeu a grande maioria dos cientistas políticos e forneceu uma inegável contraprova empírica às teorias que apontavam macrovariáveis de ordem econômica (grau de desenvolvimento econômico), social (modernização) ou cultural (cultura cívica) como pré-condições para a existência de democracias. O enfoque "micropolítico" parte do pressuposto de que a transição de um regime autoritário à democracia é um processo que depende predominantemente de variáveis referentes à intervenção e ao voluntarismo dos atores políticos que

participam da transição. Segundo essa perspectiva, nas "conjunturas fluidas" (Dobry, 1986) de transição, quando a incerteza relativa às regras e à continuidade do jogo político é a característica central, os condicionamentos do processo político normalmente determinados pela estrutura econômica e social encontram-se como que "suspensos" (Karl & Schmitter, 1991). Ao sistematizarem a abordagem "micropolítica", O'Donnell e Schmitter preconizam que as análises a respeito das transições dos regimes autoritários devem orientar-se por uma "teoria da anormalidade", na qual o inesperado e o possível são tão importantes quanto o comum e o provável. Nessa abordagem ganham relevo decisivo na determinação desses processos a atuação e a habilidade das elites políticas e de suas lideranças (a *virtù* dos atores) e os eventos inesperados (a *fortuna*). Do ponto de vista metodológico, a investigação política orientou-se para o individualismo metodológico, a teoria das escolhas racionais e a interação estratégica.

Por seu turno, Linz & Stepan (1995) apontam que o maior risco das análises centradas em escolhas e ações dos atores consiste na racionalização retrospectiva e na tendência finalista das tentativas de reconstrução do passado. Segundo os autores, os atores políticos agem, na realidade, quase sempre imersos na incerteza sobre o contexto de suas ações e sobre o efeito e reações que elas produzirão nos outros atores, sobretudo nos processos de transição nos quais não podem contar com as referências políticas habituais e estáveis. A análise não pode, portanto, subestimar o sentimento de risco e as dificuldades em que eles incorrem quando agem em "conjunturas fluidas".

As insuficiências das abordagens "macroestruturais" e da "micropolítica" levou Terry Karl (1991) a propor um enfoque que pudesse privilegiar os dois eixos analíticos, que nos parecem bem mais promissores para a compreensão dos processos de transição à democracia. A autora elaborou a noção de "contingência" para escapar do dilema "determinismo das estruturas *versus* liberdade do ator" e capturar os vínculos entre os fatores macroestruturais, a tradição institucional do país e a opções dos atores políticos. É preciso demonstrar como, em dado momento, o leque de opções disponíveis é função das estruturas criadas em período anterior e como essas decisões estão condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado (Karl,

1991). Nessa perspectiva, as instituições políticas pré-existentes realizam a mediação entre a estrutura sócio-econômica e as ações dos atores políticos, pois elas fornecem os parâmetros do espaço político e os recursos institucionais disponíveis para a ação dos atores (Badie & Hermet, 1990).

A adoção da perspectiva analítica de Terry Karl nos ajuda a compreender que no caso brasileiro a condução do projeto de liberalização política através do processo eleitoral não foi propriamente uma "escolha" do governo Geisel, como se este o tivesse implementado para este fim com clareza dos objetivos a atingir. Na realidade, sua utilização deu-se basicamente pelo fato de que um sistema partidário e um calendário eleitoral estarem disponíveis e em funcionamento. A existência de eleições e a sobrevivência de instituições políticas liberais, mesmo durante o período mais ditatorial do regime autoritário, deve-se a uma característica tradicional do sistema político brasileiro, desde a independência do país, qual seja, a competição intraelites pelo poder político através de eleições, como vimos na primeira seção.

Em suma, a interação entre as estruturas econômicas, sociais e políticas pré-existentes e a estratégia dos atores políticos permitiu arranjos institucionais e comportamentais que condicionam as possibilidades de uma consolidação democrática. Nesse sentido, ganham importância as escolhas e decisões realizadas anteriormente para o resultado dos processos de transição, por menor que seja sua significação no momento em que foram tomadas, pois elas podem incidir de maneira decisiva nas etapas posteriores da democratização, facilitando ou não o êxito desses processos. Por exemplo, os acordos entre os militares e a oposição, estabelecidos na fase de liberalização política, podem persistir longamente, originando uma democracia com "defeitos de nascença" (Karl & Shmitter, 1991, p. 286). Dessa maneira, traços da cultura política de um país, comportamentos historicamente arraigados e estrangimentos estruturais podem, ou não, ser reforçados pelas escolhas e ação dos atores políticos em uma determinada conjuntura.

A persistência da conjuntura de crise econômica e a adoção de planos de estabilização econômica, muitas vezes sem discussão prévia com a sociedade e com o Congresso, agravam aspectos centrais das "democracias delegativas" da região (O'Donnell, 1994). Essa característica refere-se aos

regimes da "terceira onda" de democratizações que são, segundo O'Donnell, "intrinsecamente hostis aos padrões de representação normal das democracias estabelecidas, à criação e consolidação das instituições políticas e, especialmente, à 'prestação de contas horizontais' [*accountability*]" (O'Donnell, 1993). Esses regimes democráticos não-institucionalizados caracterizam-se pela delegação aos governantes eleitos da possibilidade de realizarem tudo que lhes pareça adequado para minorarem a crise econômica aguda. Os elementos plebiscitário e personalista das "democracias delegativas" teriam suas origens no estilo populista e na baixa institucionalização que marcaram o passado político.

Segundo Bermeo (1992), um processo de democratização totalmente finalizado envolve genericamente três etapas: o início da dissolução do regime autoritário, a criação da democracia e a consolidação do novo regime. Em nosso trabalho adotaremos a periodização feita por Arturi (2001), baseado nas três etapas sugeridas acima, na qual a primeira etapa vai de março de 1974 a março de 1985, e abrangem os dois últimos governos militares, as presidências dos generais Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985). A segunda etapa - a construção da democracia - desenvolve-se durante o governo civil de José Sarney (1985-1990). Quanto ao processo de consolidação do novo regime democrático, uma espécie de segunda transição, ela inicia-se com a presidência de Fernando Collor de Mello em março de 1990 (eleito por sufrágio universal e afastado do poder por um processo de *impeachment* em dezembro de 1992), e encontra-se ainda em andamento.

Uma particularidade a ser ressaltada, que diferencia a autocracia brasileira de regimes similares na região, é o fato de apresentar a mais longa duração dentre todos, de ser o mais bem sucedido do ponto de vista econômico, o menos repressivo entre seus congêneres e aquele no qual "os militares como corporação, e não *um* militar, assumiram a responsabilidade pelo poder e adaptaram as instituições políticas à nova ordem autoritária" (Soares 1994). De fato, seus dirigentes sempre consideraram o autoritarismo como formato político transitório e mantiveram, praticamente durante todo o período, a existência de partidos políticos, um calendário eleitoral e o Congresso em funcionamento, embora com restrições políticas importantes.

Essa ambigüidade institucional da ditadura no Brasil revela-se extremamente importante para a análise, pois as características do regime autoritário precedente podem ser, de fato, consideradas como uma macro variável política fundamental para a determinação do modo de transição e do tipo de democracia que resultará. O processo de democratização brasileiro apresenta, também, como já dissemos anteriormente, como uma de suas características centrais, o fato de ter se desenvolvido através de negociações sob forte controle dos dirigentes autoritários. Esta característica revela a centralidade do problema do controle do poder político democrático como fundamental para a consolidação da democracia no Brasil (Aguero, 1992), sobretudo, graças ao extremo gradualismo e o enorme grau de continuidade das lideranças do antigo e do novo regime democrático brasileiro, que problematizam sobremaneira sua consolidação (Lessa, 1989).

Acreditamos que uma análise centrada na segunda etapa do processo de redemocratização será mister para o entendimento das continuidades do autoritarismo, principalmente no que concerne ao conflito político, ocorrido no período, em torno da questão da segurança pública. O General Figueiredo assumiu a Presidência da República em março de 1979, apregoando a democracia como objetivo final da "abertura política" que promoveria durante seu governo. Entretanto, a ausência da principal legislação autoritária (AI-5), abolida meses antes de sua posse, a recessão econômica e o surgimento de movimentos sociais, como o "novo sindicalismo", aceleraram fortemente o processo político, tornando a tentativa de sua condução pelo governo cada vez mais problemática. Apesar desses "constrangimentos", o governo Figueiredo prosseguiu com a estratégia gradual das reformas políticas. No final de 1979, o regime propôs e fez aprovar pelo Congresso uma anistia ampla e politicamente inteligente, pois seu alcance concernia tanto aos prisioneiros e exilados de esquerda como, preventivamente, a todos aqueles indivíduos ligados aos órgãos de segurança do regime que cometeram crimes durante as atividades repressivas. Todavia, o surgimento de um vigoroso movimento sindical, que teve seu marco inicial nas grandes greves dos operários metalúrgicos paulistas no final da década de setenta, foi fundamental para acelerar a "abertura política" do governo Figueiredo.

No que concerne à utilização do processo eleitoral para pautar a transição, esse recurso praticamente se esgotou com a última reforma institucional do regime autoritário: a extinção dos dois partidos existentes (ARENA e MDB) e a implementação do multipartidarismo, em 1979. A anistia e a reforma partidária se inscreviam na estratégia do regime de dividir a oposição para acabar com o caráter plebiscitário crescentemente desfavorável ao regime, das eleições bipartidárias. Esta manobra foi parcialmente vitoriosa, pois a oposição dividiu-se, com efeito, entre vários partidos e os quadros do regime permaneceram majoritariamente no novo partido governista, o PDS (Partido Democrático Social). A oposição, por sua vez, percebeu que diminuía as possibilidades de profundas alterações na ordem institucional e acomodou-se às regras vigentes, com a atenção voltada para as eleições de 1982 para governadores de estado, a serem realizadas pela primeira vez desde 1966. A estratégia das diversas correntes oposicionistas orientou-se, desde então, para a consolidação dos novos partidos e para a disputa eleitoral, colocando em um plano secundário outras questões políticas que não se referissem aos temas exclusivamente partidários e eleitorais, como a convocação de uma Assembléia Constituinte, por exemplo. A divisão da oposição em vários partidos antes mesmo do final do regime autoritário facilitou a acomodação das elites políticas, permitindo que a transição "pactuada" se realizasse exclusivamente em termos institucionais, sem pactos explícitos e substantivos entre os atores políticos. Essa característica foi responsável pela sobrecarga da agenda política no período posterior, principalmente durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (Lessa, 1989).

Os resultados das eleições para Governador de estado e para deputados estaduais e federais em 1982 deram uma vitória política expressiva às oposições e foram diretamente responsáveis pela perda do controle do processo de transição pelo regime. Graças aos senadores escolhidos indiretamente em 1978, o partido governamental manteve ainda a maioria no Congresso e no Colégio Eleitoral que se reuniu em janeiro de 1985 para eleger o Presidente da República seguinte. Mas, a partir da eleição de 1982, quando os partidos de oposição conquistaram dez governos estaduais entre os mais

importantes do país e a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados, o governo teve que administrar o país negociando diretamente com poderosos governadores da oposição e fazer face ao crescente desgaste político. Essa situação marcou o retorno de uma das características mais duradouras do sistema político nacional: o poder dos governadores de estado e a centralidade da política regional na formação de alianças no Congresso (Abrucio & Samuels, 1997). A oposição partidária e a sociedade civil organizada começaram, assim, a tolher gradativamente a margem de manobra do regime e a inverter o domínio político da transição, sempre na estrita observância da legislação política-eleitoral imposta pelos governos militares.

Foi nesse contexto que surgiu a surpreendente mobilização pelas eleições diretas à Presidência da República em 1984, conhecida como movimento "Diretas-Já". Ela foi a reivindicação mais forte e concreta pela democratização do país após 1964 e pôs em xeque, momentaneamente, a estratégia política do regime e os planos das lideranças oposicionistas mais conservadoras, que já negociavam possíveis alianças com setores do partido governista. O movimento pelas eleições diretas para Presidente da República mobilizou milhões de pessoas por todo o país, mas não conseguiu impedir a rejeição, em abril de 1984, do projeto de emenda constitucional que a implantaria. Entretanto, esse movimento foi fundamental para estimular e justificar o apoio da Frente Liberal, ao candidato do PMDB à presidência, Tancredo Neves. A grande campanha pelas "Diretas-Já", e sua impotência para alterar as regras impostas pelo regime autoritário, foi paradigmática da liberalização "pelo alto" através de acordos e cisões no seio das elites políticas no Congresso; pois, se por um lado ela facilitou a dissidência governista e impediu um hipotético recuo político-institucional, por outro lado ela foi incapaz de dar um desfecho verdadeiramente democrático ao processo de transição, pelo simples fato de que a maioria das lideranças oposicionistas e do próprio governo estavam, naquela conjuntura, satisfeitos com a "legalidade autoritária" e com os ganhos políticos.

O pacto político, que certamente ocorreu, entre o candidato oposicionista e os militares, para impedir qualquer turbulência política na reta final da liberalização, garantindo àquelas últimas prerrogativas e salvaguardas



políticas, foi facilitado pelo gradualismo e pela longa duração do processo, o que permitiu o transformismo político de muitos atores. Assim, nos últimos anos do governo Figueiredo, praticamente já não mais existiam nem os radicais da oposição, nem a "linha-dura" do regime, os quais os moderados de ambos os lados deveriam teoricamente isolar para levar a bom termo a transição. O continuísmo e o excesso de "garantismo" tornaram-se as marcas da democratização outorgada brasileira, cujo êxito deve-se à combinação entre a estratégia voluntarista do regime autoritário e o auto-enquadramento da maioria da oposição na lógica e nas regras impostas pelo regime autoritário. A lentidão, o gradualismo e o controle exercido nesse período pelos detentores do poder legaram "resíduos autoritários" e reforçaram práticas políticas tradicionais do país que problematizaram fortemente a fase seguinte de democratização, sob o governo Sarney, e constrangeram o processo de consolidação do novo regime democrático a partir de 1990.

A literatura especializada destacou a forte afinidade que existiria entre o tipo de regime anterior, o modo de transição e os constrangimentos à consolidação da democracia. As características do regime autoritário, a tradição política e o padrão institucional adotado configuram e delimitam o processo de transição. Por sua vez, embora não sejam imutáveis, os comportamentos políticos e o padrão institucional estabelecido ou reafirmado durante esses processos são responsáveis por uma herança durável que afeta o novo regime democrático e as chances de sua consolidação (Munck & Leff, 1997). Esses efeitos do modo de transição sobre o novo regime incidem, sobretudo, sobre o padrão de competição e interação entre as elites e sobre as regras institucionais e os limites que são postos à mudança política, isto é, afetam as condições iniciais do novo regime democrático. No que concerne às fases do processo de transição, nos casos em que elas podem ser distinguidas, fenômeno semelhante também ocorre. Nesse sentido, a fase de liberalização do regime autoritário brasileiro, desenvolvida gradualmente através de eleições e acordos não-públicos entre os principais atores, legou uma série de constrangimentos políticos que dificultariam a consolidação da democracia.

## 2.2

### O Poder Militar na Nova Ordem

Uma das tarefas mais importantes e difíceis na mudança da fórmula política foi o desengajamento gradual das Forças Armadas da condução cotidiana dos negócios de Estado e seu retorno à condição usual de guardião da ordem externa e, em segundo plano, interna. Um dos principais ingredientes dessa política foi o fortalecimento do Presidente da República e a afirmação de sua autoridade sobre os vários grupos e facções da própria corporação militar, em especial daqueles que controlavam os órgãos de segurança e que haviam conquistado ampla liberdade nos governos anteriores (ou, como se dizia, "autonomia operacional"), agindo como um poder paralelo dentro do Estado (Quartim de Moraes, 1982).

Segundo Zaverucha (2001), a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil deveria procurar minimizar o poder militar uma vez que na América Latina, com exceção do México, não havia controle civil nem democrático sobre os militares. Desse modo, as transições latino-americanas deveriam procurar desmilitarizar<sup>1</sup> a política, tentando levar os militares a se concentrar em sua atividade profissional extroversa, ou seja, defesa das fronteiras do Estado. O golpe de 1964 assinalou uma modificação decisiva na função política dos militares no Brasil. A ação final contra a "democracia populista" (1946-1964) trouxe novidades: não se tratava mais de uma operação intermitente das Forças Armadas com um objetivo preciso, quase sempre o de combater a "desordem" (a política de massas) ou o "comunismo" (a política social) ou a "corrupção" (a política propriamente dita), mas de uma intervenção permanente. Segundo Zaverucha (op. cit.), a garantia política que as Forças Armadas emprestaram aos governos civis, notadamente no pós-1930, convertia-se agora num *governo militar*. Há, segundo o autor, uma mudança de regime político. Da mesma forma, não mais se tratava de um *pronunciamento*, em que um chefe militar de prestígio ou um grupo de oficiais se recusava a obedecer ao governo, mas de um *movimento institucional* das

---

<sup>1</sup>Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública (Cerqueira, 1998).

Forças Armadas (O'Donnell, 1975; Cardoso 1982). Foi o aparelho militar, e não um líder político militar, que passou a controlar primeiramente o governo (o Executivo), depois o Estado (e seus vários aparelhos) e, em seguida, a cena política (as instituições representativas).

Se essa ação está na origem da autonomia do aparelho militar sobre o "mundo civil" depois de 1964, recorde-se que a presença dos oficiais na cena política nacional nunca foi novidade, principalmente depois da Revolução de 1930. Contudo, as intervenções militares de 1937 (o golpe do Estado Novo) ou de 1945 (o golpe que põe fim ao Estado Novo) nada têm a ver com um suposto "padrão moderador" que as Forças Armadas desempenhariam em todas as crises políticas nacionais, mediando conflitos entre políticos civis desde a República (Stepan, 1971). Na verdade, correspondem a uma série específica de determinações históricas, que são a fonte da autonomia política e da singularidade ideológica exibidas pelo estabelecimento militar, que segundo Quartim de Moraes (1985), se devem basicamente: 1) à centralização do poder militar (em dois sentidos: da base para o topo do aparelho burocrático; da periferia para o centro do sistema político); 2) à oscilação ideológica das cúpulas das Forças Armadas, entre o getulismo em 1937 (o autoritarismo) e o antigetulismo em 1945 e 1964 (o anti-populismo); 3) à aversão dos oficiais à política de massas, representada, no caso, pelo incentivo à mobilização sindical e à exaltação nacionalista (o que explicaria a oscilação anterior); e 4) à atitude dos militares em relação à democracia ou, mais exatamente, sua recusa não do princípio do sufrágio universal, mas de suas conseqüências práticas: os resultados eleitorais "errados" do período 1945-1964.

São precisamente essas determinações históricas, esse *elitismo* em sentido amplo, que estão na base da intervenção das cúpulas das Forças Armadas no processo político em 1964. Cúpulas que legitimam, ou melhor, justificam seu papel dirigente em função da crise política na década de 1960, informam a estratégia de modificação do regime ditatorial nos anos 1970, modelam a forma de governo desejada ao final dessa modificação na década de 1980 e preservam sua autonomia política e institucional nos anos 1990.

Segundo Zaverucha (2001), o pressuposto mais geral para a análise do movimento de abertura política no Brasil consiste em que a revogação dos

regimes políticos ditatoriais e o restabelecimento de formas de governo democráticas, não são alcançadas necessariamente por sua derrubada ou mediante um golpe de Estado, ou ainda pela ascensão do movimento popular. Ela pode resultar também e, no caso do Brasil, principalmente, de processos evolutivos de mudança. O'Donnell & Schmitter (1988) sugerem que, desse modo, a transição para a democracia implica duas possibilidades: 1) ou há uma "transferência de poder" dos militares para os políticos *aliados* ao regime; 2) ou há uma "submissão" (negociada) dos militares aos políticos da *oposição moderada* ao regime. No caso do Brasil, houve um pouco das duas coisas, sem que houvesse realmente uma delas. Os militares não transferiram todo o poder ao partido do governo (Arena, depois PDS). Eles conservaram posições estratégicas no aparelho do Estado e sua capacidade de vetar certas iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais, como se viu na década de 1980 (a comparação com o caso argentino fala por si). A conciliação promovida pela elite política foi tão ampla que, uma vez derrotada a alternativa para a transformação do modelo político pela via eleitoral, em 1984, tanto representantes do regime quanto opositores do regime formaram o primeiro governo civil, após a aprovação das Forças Armadas.

O projeto original da facção militar que passou a controlar o processo político após 1974, representada pelas figuras dos Generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, foi muito mais de "mudança política" que de "transformação política". A variante adotada deveria comportar uma liberalização do regime ditatorial, mas não necessariamente a democratização do sistema político (Stepan, 1988, p. 12-13). A via da mudança política foi sequencial: certos direitos liberais clássicos foram reintroduzidos de acordo com uma estratégia incremental e moderada, sob a direção do governo e com a colaboração da oposição "responsável", a fim de se evitarem os riscos de uma regressão autoritária (Skidmore, 1988, p. 323-325).

O propósito do governo Geisel (1974-1979) foi o de promover um relaxamento dos controles políticos impostos à sociedade. A censura prévia foi parcialmente suspensa, os resultados eleitorais, depois de algumas manipulações das regras, foram admitidos; os protestos dos empresários contra o "modelo econômico" foram, embora com reservas, tolerados; e as

inesperadas reivindicações operárias, surgidas a partir de 1978, foram um efeito não antecipado da ação liberalizante. Esse projeto foi mantido, no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de "política de abertura", com lances controversos e sob oposição da extrema-direita militar. Concluída no fim do governo Sarney (1985-1990), a "transição política" (de 1974 a 1989) foi peculiar: ela durou, ironicamente, mais que o regime propriamente dito (1964-1974). Sua principal característica foi o continuísmo excepcional do autoritarismo (Martins, 1988) nas instituições do governo civil que deveria, afinal, ser "de transição". Stepan e Linz sugeriram que "a duração incomum da transição brasileira", quando comparada com a de outros países, está relacionada ao fato de que o regime autoritário [...] era hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder (Linz & Stepan, 1999, p. 205).

O projeto original de liberalização do regime ditatorial, segundo Zaverucha (op. cit.), não foi idêntico ao processo político que ele desencadeou. Uma vez iniciado, o movimento adquiriu lógica própria e as várias crises nos governos Geisel e Figueiredo dizem respeito tanto à tentativa dos presidentes de reafirmar seu controle sobre o processo, quanto da oposição civil e militar de alterar o projeto (em direções diferentes). A complicação era mais ou menos a seguinte: se a "distensão política", sob a tutela dos militares, era a única forma imaginada pela elite no poder para resolver as contradições do aparelho militar e do próprio "regime militar", a "abertura política" permitiu a intervenção do empresariado nacional, das camadas médias e dos trabalhadores no jogo político.

Segundo Codato (1997), o sentido da mudança política da redemocratização seria a institucionalização do autoritarismo. O problema da institucionalização de dispositivos autoritários de controle do poder de Estado, diante da possibilidade de perda de comando do processo político em função de um possível, mas ainda incerto, relaxamento dos controles repressivos, estava na ordem do dia desde o início da década de 1970. Quando assumiu o governo, o grupo do General Geisel já havia descartado tanto um regime corporativista, que os assessores de Médici haviam defendido em 1970-1971,

quanto à transformação da Aliança Renovadora Nacional num partido dominante, (Skidmore, 1988, p. 321). A opção que prevaleceu foi a de implantar uma forma de governo mais estável, previsível e controlada, em que o sistema de partidos e a rotina eleitoral, que surpreendentemente haviam se convertido, na década de setenta, num meio poderoso de protesto contra o regime, não pusesse em xeque o autoritarismo; nem possibilitasse oportunidade aos "excessos" do período populista, representados pelo avanço da mobilização popular sob o comando de uma liderança "carismática e demagógica". Segundo Codato (op. cit.), quando se consideram a natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo no poder após 1985, ainda que às custas de seu transformismo político; nem o fato de que todo o processo de reforma tenha sido dirigido e executado pela mesma associação de políticos profissionais e gerais autoritários. A longevidade da tríade Arena-PDS-PFL<sup>2</sup> na cena política não nos deixa esquecer que não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura. O que pode ser observado é uma reacomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para o fundo do palco, sem, contudo perder suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo.

O governo Sarney (1985-1990) foi a expressão máxima desse círculo de ferro que, com sucesso, controlou a mudança política no Brasil. As palavras de ordem da Aliança Democrática, "conciliação" e "pacto social", conseguiram neutralizar tanto os ensaios de oposição ao regime ditatorial surgidos na conjuntura 1977-1980 (greves operárias, movimentos sociais "de base" e protestos empresariais contra a "intervenção do Estado na economia"), quanto a famosa campanha pelas eleições diretas para Presidente da República, em 1984. O resultado foi o aperfeiçoamento de um regime antipopulista e antipopular ou, como, ironicamente, o denominou Florestan Fernandes, uma "democracia forte", isto é, uma forma política nem explicitamente ditatorial, a ponto de ser combatida como tal, nem plenamente democrática e liberal (Fernandes, 1981, p. 10).

---

<sup>2</sup>Como já dissemos anteriormente, com a reforma partidária os quadros do regime permaneceram majoritariamente no novo partido governista, o PDS (Partido Democrático Social) quando da dissolução da Arena, posteriormente criaram o PFL (Partido da Frente Liberal)

A década de 1980 consumou assim os sonhos dos generais: uma "democracia relativa", na expressão de Geisel. Logo, seria mais correto caracterizar o governo Sarney não como um governo "de transição" para a democracia ou um governo "misto" (semidemocrático ou semiditatorial), mas o último governo, no caso, civil, do ciclo de governos não democráticos no Brasil.

Uma série de liberdades políticas ou instituições tipicamente democráticas podem estar presentes mesmo num regime ditatorial. A questão central é a função precisa que, por exemplo, o pluripartidarismo ou as eleições majoritárias desempenham. No governo Sarney, essas instituições cumpriram a função de ocultar o caráter em última instância militarizado do processo decisório estatal (Saes, 1988, p. 19). Zaverucha (1994), nessa mesma linha, demonstrou, de forma convincente, que o governo Sarney manteve as prerrogativas políticas dos militares e "os enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado", contribuindo para o estabelecimento de uma "democracia tutelada".

Essa proposição tem duas implicações analíticas: não só a liberalização do regime ditatorial não se confunde com a democratização do sistema político, mas essa liberalização imposta pelas cúpulas militares foi "mais um fator de continuidade que um fator de colapso da ditadura" (Fernandes, 1981, p. 28). Não houve propriamente uma ruptura com o autoritarismo, mas uma transformação – lenta, segura e gradual – da forma de governo. McSherry (1995) sustentou que as instituições militares latino-americanas conservaram a cultura organizacional da Guerra Fria e a ideologia da segurança nacional. Segundo Codato (2005), no Brasil, os princípios da Lei de Segurança Nacional ainda continuam em vigor e a Constituição Federal de 1988 assegurou as funções das Forças Armadas para manter "a lei e a ordem" no país<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> De acordo com o Art. 142 da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil, "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" (BRASIL, 1988)

## 2.3

### O Autoritarismo e a Transição Democrática

Procuramos demonstrar nas seções acima como o autoritarismo está presente na formação do Brasil e como o regime militar instaurado em 1964 revigorou a tradição autoritária e lhe deu novas colorações.

Data também do período de redemocratização a dramatização, pela mídia, da violência urbana. Este problema, que já estava presente nos últimos anos da ditadura militar, parece ter oferecido uma problemática alternativa à da revolução armada a um regime militar enfraquecido, cujo aparelho policial estava em vias de tornar-se órfão da ditadura (Peralva Op. cit.). O tema da criminalidade era uma justificativa sob medida para explicar a resistência oposta a qualquer veleidade de reforma tanto do aparelho policial, quanto das medidas de segurança pública. Peralva (2000, p. 84) constata um novo tipo de conflito urbano que contribuiu para a geração de um sentimento de medo e risco social, que alimentava a dinâmica da violência e reiterava o discurso da necessidade da manutenção da ordem a qualquer custo. Segundo ela, no caso brasileiro é, sobretudo, a ausência de mecanismos de regulação apropriados a um novo tipo de sociedade emergente, a democrática, que explica a importância dos fenômenos de violência mais maciços e mais espetaculares.

O aumento da violência durante a redemocratização, na análise de Teresa Caldeira (2000), ocorre sob a associação entre pobreza e crime, a autora explica que a desigualdade social é um fator importante, não por estar relacionada diretamente com a criminalidade, mas sim por reproduzir a vitimização e a criminalização dos pobres, o desrespeito aos seus direitos e a sua falta de acesso à justiça. Afirma ainda que todos os dados indicam que o crime violento está distribuído desigualmente e afeta especialmente os pobres. A desigualdade e a pobreza sempre caracterizaram a sociedade brasileira e é difícil argumentar que apenas elas expliquem o recente aumento da criminalidade violenta. A autora ainda atenta para o contexto sociocultural em que se dá o apoio da população ao uso da violência como forma de punição e repressão ao crime. As concepções do corpo que legitimam intervenções violentas, o status dos direitos individuais, a descrença no Judiciário em sua



capacidade de mediar conflitos, o padrão violento do desempenho da polícia e reações à consolidação do regime democrático. (Caldeira 2000:134).

A partir de análises sobre as representações sociais sobre a violência, crime, punição e direitos no Brasil pós-redemocratização, Caldeira (2000) formulou o conceito de “corpo circunscrito”. Segundo o qual, o corpo é percebido no Brasil como o local em que o poder deixa suas marcas, em que a autoridade se faz presente através da dor, que através da tortura revela as verdades e tem capacidade purificadora conforme as tradições cristãs. Segundo a autora o “corpo circunscrito” não possui interdições à sua manipulação e à intervenção dos outros, o corpo não está, portanto, protegido pelos direitos individuais. No Brasil, a punição dos corpos não cedeu lugar à disciplina dos corpos, tal como ocorreu na Europa segundo Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir* (Foucault, 1975). A autora afirma que a defesa da perpetração de dor ao corpo funciona como um meio de garantir uma ordem hierárquica. Nesta ordem, a maioria da população não tem seus direitos respeitados e a punição severa aos criminosos deve marcar sua condição inferior nesta hierarquia. A tradição de uma cultura autoritária, violenta, enraizada como costumeira, somada ao descompasso entre a lei e a cidadania, faz com que a democracia não se efetive para a maioria da população, visto que não há razão para a falta de acesso aos instrumentos legais de defesa dos seus direitos, configurando-se naquilo que Tavares dos Santos (1993) denominou de “cidadania dilacerada”<sup>4</sup>.

O trabalho de Córdia (1994), baseado em pesquisa de opinião, aponta que para uma parcela da população, existem grupos sociais que são merecedores de agressão física ou mesmo de privação da vida. A autora caracteriza esta forma de pensamento como uma “exclusão moral” do direito à vida e à dignidade que estaria relacionada com uma distinção do outro como não pertencente à comunidade moral. Desta forma, quaisquer danos ou maus tratos são justificados ou merecidos se atingem aqueles que estão fora desta

---

<sup>4</sup> Para o autor a noção de “cidadania dilacerada”, evoca o dilaceramento do corpo, da carne, a crescente manifestação da violência física na sociedade contemporânea, que ameaça as próprias possibilidades da participação social. Força, coerção e dano, em relação ao outro, como ato de excesso presente nas relações de poder – do nível macro, do Estado, ao nível micro, entre os grupos sociais – viriam configurar a violência social contemporânea.

comunidade e apresentam riscos a ela. No contexto de insegurança dos grandes centros urbanos, grupos vistos como constituintes de ameaça à segurança são excluídos da comunidade moral: principalmente presos e “bandidos”. Para defensores da pena de morte, por exemplo, os criminosos que cometeram um estupro ou um homicídio, pelo seu ato, perdem seu direito à humanidade. Esta exclusão é ainda mais grave pela visão dos direitos como um recurso escasso na sociedade que ao ser distribuído deve premiar os cidadãos bem comportados e retirar os direitos e recursos dos criminosos e presidiários.

Segundo a pesquisa de Cárdua (Op. cit.), a “exclusão moral” e o apoio “às violações dos Direitos Humanos” são levados a cabo principalmente por indivíduos que se sentem ameaçados pela violência criminal e que não acreditam na eficácia da punição e da regeneração. Já a condenação a estas violações tende a partir de pessoas que não se sentem ameaçadas e já têm seus direitos garantidos e que, por isso, permitem que tais direitos sejam estendidos a demais pessoas. Em relação ao grupo que não apóia as violações aos Direitos Humanos, eles acreditam na justiça e na eficácia de punição, acreditam também na regeneração dos transgressores e se preocupam com os inocentes que caem nas malhas da justiça.

Após vinte e um anos de vigência do regime autoritário, a sociedade brasileira retornou à normalidade democrática e ao governo civil. Não obstante os avanços democráticos, não se logrou uma efetiva instauração do Estado Democrático de Direito, persistiram graves violações de Direitos Humanos, produtos de uma violência endêmica radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta, quer no comportamento dos grupos da sociedade civil, quer nos agentes incumbidos de preservar a ordem pública. Mais do que isso, tudo indica que no curso do processo de transição democrática recrudesceram as oportunidades de solução violenta, dos conflitos sociais e de tensões das relações inter-subjetivas. Sob a perspectiva sociológica, explicar a persistência desses fatos requer considerar, entre outros aspectos, as assimetrias entre os direitos políticos, sociais e civis, ausência de mediações funcionais políticas e públicas capazes de assegurar a pacificação da

sociedade, bem como as características da cultura política dominante que acenam no sentido de um autoritarismo socialmente dominante implantado.

A violência urbana e a criminalidade contribuíram para justificar a permanência dos militares no campo da segurança pública sob o pretexto de manutenção da ordem por uma “mão forte”. Da mesma forma, como pudemos ver acima, contribuiu para a disseminação em meio da população um apoio ao desrespeito pelos Direitos Humanos. No capítulo seguinte veremos como a doutrina dos Direitos Humanos serviu de interface para aglutinar diversos setores da sociedade civil que encampavam diferentes bandeiras democráticas e como a segurança pública e o sistema de justiça criminal se mostraram resistentes, e até certo ponto, obstáculos na promoção dos Direitos Fundamentais.

### 3

## Direitos Humanos e Democracia

A expressão "Direitos Humanos" designa os "direitos fundamentais", dos quais os demais direitos são decorrência, assim, na verdade, os Direitos Humanos não são um ramo a mais do direito, como o direito penal, o direito comercial, etc. Os Direitos Humanos são a raiz de todos os direitos. O que distingue os Direitos Humanos ou Direitos Fundamentais de outras formas de ordenamento jurídico é que, sendo o direito fundamentado nos Direitos intrínsecos do Homem, este só pode ter como fonte a liberdade. De acordo com o artigo 5º da nossa Constituição, os Direitos Fundamentais são o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Segundo nossa Constituição, temos direito à liberdade, à igualdade, à segurança, o direito à propriedade como tais prerrogativas. Essas noções, abrangentes, mas abstratas, não possibilitam um conceito preciso e sintético de Direitos Humanos. Ademais, o evoluir histórico amplia e transforma os direitos fundamentais do homem (Bobbio, 2000). Pode-se, porém, fixar as características dos direitos fundamentais, que são:

Imprescritibilidade: ou seja, os Direitos Humanos não se perdem pelo decurso de prazo;

Inalienabilidade: não há possibilidade de transferência dos Direitos Humanos;

Irrenunciabilidade: inviolabilidade, impossibilidade de desrespeito por normas infraconstitucionais ou autoridades públicas;

Universalidade: a abrangência dos Direitos Humanos engloba todos os indivíduos, independente de sua nacionalidade, sexo, raça, credo ou convicção político-filosófica;

Efetividade: não é simples reconhecimento abstrato, mas, de acordo com a Constituição Federal, há mecanismos coercitivos para garantir os Direitos Humanos;

Interdependência: deve haver uma conexão entre as prerrogativas humanas fundamentais, como, por exemplo, a liberdade de locomoção está conectada com a garantia do *habeas corpus*, bem como com a previsão da prisão somente por flagrante delito ou por ordem de autoridade competente;

Complementariedade: os Direitos Humanos fundamentais não devem ser interpretados isoladamente, mas sim de forma conjunta.

O marco por meio do qual é balizada a questão dos Direitos Humanos são: a Revolução Francesa e sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789, que representou o triunfo da escola do direito natural, selando a concepção da existência de direitos subjetivos preexistentes ao Estado, não criados, mas apenas reconhecidos por ele. Desde então, a evolução dos Direitos do Homem consolidou-se por meio de concepções liberais, até 1914, data da I Guerra Mundial e, após a guerra, por uma concepção mais social da liberdade. Depois da II Guerra Mundial, mormente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, houve uma proliferação de documentos, nacionais e internacionais sobre o tema.

A democracia invoca um conceito aberto, dinâmico e plural, em constante processo de transformação. Na acepção formal, pode-se afirmar que a democracia compreende o respeito à legalidade, constituindo o chamado Governo das Leis, marcado pela subordinação do poder ao Direito. Esta concepção acentua a dimensão política do conceito de democracia, na medida e que enfatiza a legitimidade e o exercício do poder político, avaliando quem governa e como se governa. As regras do jogo democrático representam a civilidade da passagem do reino da violência para o da não violência. Por outro lado, na acepção material, pode-se sustentar que a democracia não se restringe ao primado da legalidade, mas também pressupõe o respeito aos Direitos Humanos. Isto é, além da instauração do Estado de Direito e das

instituições democráticas, a democratização requer o aprofundamento da democracia no cotidiano, por meio do exercício da cidadania e da efetiva apropriação dos Direitos Humanos. Neste sentido, não há Democracia sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. A Democracia exige, assim, a igualdade no exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Segundo Beetham (2003), os Direitos Humanos constituem uma parte intrínseca da democracia porque a garantia das liberdades básicas é uma condição necessária para que a voz das pessoas se torne efetiva nas questões públicas e para que o controle popular sobre os governos fique assegurado. Também para Bobbio (2000), uma das duas vias principais para se conseguir apresentar os fundamentos teóricos da democracia moderna é precisamente (para além da filosofia utilitarista) a doutrina dos direitos do Homem. Isso significa que a democracia moderna é inconcebível sem referência aos direitos e à justiça, ainda que estes privilegiem, dentro de uma concepção individualista e atomista da sociedade, sobretudo a idéia de proteção, quer da propriedade quer do próprio ser dos indivíduos. Ou seja, a democracia moderna emerge intimamente conectada com os direitos individuais, avultando aí a liberdade - entendida quer como "licitude" (reportada à idéia de permitido) quer como "autonomia" (referida ao poder de estabelecer normas a si próprio e de lhes obedecer) - e o direito da felicidade, pois na visão individualista ser justo corresponde a ser tratado de modo a poder satisfazer às suas necessidades e alcançar os seus próprios fins.

A Declaração Universal dos Direitos dos Homens, de 1948, inova ao consagrar que os Direitos Humanos compõem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os direitos civis e políticos não de ser conjugados com os direitos econômicos, sociais e culturais. Vale dizer, a Declaração rompe com as concepções anteriores decorrentes das modernas Declarações de Direitos, as quais ressaltavam ora o discurso liberal da cidadania (Declaração francesa e americana do final do século XVIII), ora o discurso social (Declaração do povo trabalhador e explorado da então República Soviética Russa do início do século XX). Até então os valores liberdade e igualdade vinham divorciados. A Declaração de 1948 estabeleceu

que não há liberdade sem igualdade, e não há igualdade sem liberdade, afirmando que os Direitos Humanos compõem uma unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente. Deste modo ficou estabelecida todas as classes de direitos são dignas de reconhecimento e respeito.

Segundo a doutrina dos Direitos Humanos que se firma desde 1948, quanto mais o processo democrático potencializar a exposição e os debates públicos (ou seja, a "publicização"), tanto mais a "democratização da democracia" se sentirá. Inversamente, quanto mais se perder o acesso ao público mais se enfraquecerá a democracia, uma vez que tal pode equivaler à perda do acesso à igualdade e, portanto, à cidadania. Do mesmo modo, ainda, quanto mais se verificar a invasão do público pelo privado ou o abandono do postulado da proeminência do político, mais o público tenderá a banalizar-se, tal como nos alerta Arendt (1999).

Outro modo de ver a democracia e a própria política, concebida esta como uma prática de autodeterminação cidadã, coloca-as no interior do paradigma do diálogo, pelo que se torna relevante, nesse contexto teórico, aprofundar o modelo da democracia deliberativa na linha de Habermas (1999), que se reporta às pretensões que estão implicadas na comunicação humana e que se manifestam historicamente nas sociedades modernas racionalizadas. Trata-se de uma concepção dialógica da política, entendida como um processo e razão e não exclusivamente de vontade, como um processo de persuasão argumentativa e não exclusivamente de poder, dirigido para a consecução de um acordo relativo a uma forma boa ou justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas.

Essa acepção de democracia radica num ideal intuitivo de uma associação democrática, cuja justificação assenta em argumentos públicos e racionais entre cidadãos iguais. Ou seja, quer as instituições quer as decisões só serão legítimas quando recebem a concordância dos implicados em um procedimento democrático, em circunstâncias de participação livre e igual. Trata-se, de uma democracia como processo que cria um público, que discute o bem comum em vez de promover o bem privado de cada um, e cuja

legitimidade deriva de todos os possíveis afetados pelas suas regulações as aceitarem como participantes em discursos racionais (Habermas, 1999).

Obviamente que esse tipo de democracia, implica uma estrutura argumentativa da discussão pública, pressupõe a formação racional da vontade e da opinião públicas, segundo as exigências da racionalidade comunicativa. Na verdade, as práticas democráticas deliberativas exigem ir além do voto, mobilizando a capacidade de questionar e mudar as preferências pré-fixadas, próprias ou alheias, pela via da(s) razão(ões).

São, aliás, as "políticas discursivas" que, para Habermas, se tornam necessárias para ultrapassar e prevenir as crises de legitimação política. É, por conseguinte, o debate público, a situação ideal do discurso, que permite verificar se o resultado pode ser aceito como justo ou não pelos cidadãos. E, aqui, a lei, mais do que ser um modo de regular a competição (como é no liberalismo) ou uma expressão da solidariedade social (como acontece no republicanismo), deve visar a institucionalização das condições da comunicação deliberativa, pois só sob essas condições de comunicação é que emerge a produção legítima do direito, cabendo então aos Direitos Humanos, que possibilitam o exercício da soberania popular, um papel fundamental na satisfação da "exigência de institucionalização jurídica de uma prática cidadã do uso público das liberdades" (Habermas, 1999, p. 254). Caberá então ao Estado de direito institucionalizar apenas as formas de comunicação necessárias a uma formação racional da vontade.

Torna-se, por isso, fundamental, para Habermas, que as próprias comunicações políticas sejam filtradas deliberativamente, reconhecendo-se embora que elas dependem também dos recursos do mundo da vida - ou seja, "de uma cultura política livre e de uma socialização política de tipo ilustrado e, sobretudo, das iniciativas das associações conformadoras da opinião" (1999, p. 348) - que se constituem e regeneram espontaneamente.

Depois, e na medida em que a democracia deliberativa deve apenas propor princípios e procedimentos que garantam a fundação das normas, das convenções e das instituições na razão, o esforço de formação deve ir no sentido de procedimentalizar ou de "fluidificar comunicacionalmente" a



soberania popular e de conceber o exercício do poder comunicacional (ancorado no mundo da vida e livre de dominação), segundo o modelo da ética da discussão, em que apenas opera a razão procedimental.

Independentemente de outras leituras, é justo frisar, tal como faz Cunningham (2001), que essa abordagem pretende ultrapassar o formalismo da democracia liberal e que foi desenhada para justificar políticas e valores não opressivos, para combater modelos de democracia baseados nos interesses e na visão privatizada do processo político. Pretende-se que a democracia seja agora um processo que crie um público ou cidadãos orientados pela discussão em redor do bem comum, que mobilizam a autenticidade nos procedimentos discursivos, que transformam as suas preferências de acordo com fins públicos e racionalmente argumentados, em diálogo aberto e livre de dominação. Por outras palavras, as políticas são adotadas porque os cidadãos e os seus representantes determinam a sua retidão depois de ouvirem e criticarem razões, pelo que a definição de bem comum não se afirma como independente daquilo que as próprias pessoas determinam que seja, de acordo com procedimentos deliberativos em que todos os implicados são tratados como iguais.

Essa abordagem tem, por conseguinte, o mérito de reforçar a ética da justiça e dos direitos, uma vez que destaca a questão da legitimação e a construção do consenso (é o objetivo da deliberação) sobre bens comuns, embora esse consenso nem sempre possa ser obtido, pois o que a democracia deliberativa exige é que as partes oponentes ofereçam e estejam abertas a razões e se respeitem mutuamente, ou seja, que mobilizem o seu poder comunicativo. Isso significa que se pode viver em discordância moral de um modo moralmente construtivo.

Também no caso dos direitos do homem, o seu reconhecimento e expressão (em forma de Declarações, por exemplo) necessitam, dentro da lógica dessa abordagem, de uma comunidade de justificação, de um espaço público de discussão e justificação. Seria aqui que assentaria a "fundamentação racional" dos direitos e não em qualquer essencialidade transcendente.

Não obstante aceitarem muitos desses pressupostos, outros autores (como Young, 1997, por exemplo) criticam também a concepção de democracia deliberativa porque freqüentemente esta confina a deliberação efetiva aos fóruns legais em que os representantes das culturas e raças dominantes continuam a estar sobre-representados. É que embora as formas deliberativas devam expressar a razão universal pura, as normas de deliberação não são, de fato, culturalmente neutras e universais, para além de tenderem a privilegiar os bem educados, o discurso formal, os desapaixonados, os que detêm a capacidade de deliberação reflexiva sobre o que é bom para a sociedade. Daí que os apelos à construção de um bem comum e à unidade da discussão democrática pode simplesmente revelar-se como mais um mecanismo de exclusão, porque eleva os grupos com mais privilégios simbólicos e materiais, acabando a definição de bem comum por ser dominada por esses mesmos grupos.

Depois, a esfera pública tende a apresentar-se como um *locus* de obtenção de acordos harmoniosos, não incluindo, por conseguinte, "contra-públicos subalternos" (como os movimentos sociais de oposição) ou não reconhecendo que as "normas de deliberação" envolvidas nas esferas da discussão pública são culturalmente específicas. Outros, ainda, criticam essa concepção porque o dissenso, o conflito sobre o que são bens comuns, embora irresolúveis, são essenciais às políticas democráticas (aliás, nem todos os problemas são resolúveis pela discussão, nomeadamente os que tomam a forma de soma zero, nem a atenção ao conflito de interesses pode ser desviada para falhas de comunicação). Finalmente, uma outra debilidade dessa concepção tem a ver com a menor atenção não só aos aspectos da diferença, mas também aos do desejo e da justiça afetiva.

Perante essas debilidades, Young (1997) prefere falar de outra concepção de democracia - a comunicativa - que recolhe muito da anterior, mas que a completa noutros sentidos. Na verdade, a abordagem anterior não acautela o fato de nem todos estarem na mesma situação de comunicação nem, além disso, o fato de o argumento não ser o único modo de comunicação política e de poder até expressar-se de muitos modos. Na democracia comunicativa a interação comunicativa não omite a diferenciação de sentidos

que os atores atribuem aos problemas, aos interesses, às próprias coisas, ao bem comum, nem esquece as suas diferentes posições sociais. E é esse reconhecimento da diferença e do que não é comum que desafia a própria argumentação e que leva a invocar a justiça e a "reciprocidade assimétrica" entre perspectivas dos sujeitos, uma vez que cada um tem a sua história que "transcende a copresença de sujeitos em comunicação" e cada posição social é estruturada pela configuração de relações entre outras posições, o que dá a cada locação um sentido específico e irreversível (Young, 1997, p. 52).

Por outro lado, essa concepção de democracia permite dar maior solidez à possibilidade de todos sermos vistos e ouvidos num espaço público, de articularmos coletivamente a voz no debate público, tendo em conta, porém, as nossas diferenças. Essa comunicação entre perspectivas diferentes preserva a pluralidade, a qual, segundo Young (1997) e invocando Arendt, deve ser compreendida como uma condição de publicidade. Desse modo, todos os participantes ganham uma visão mais ampliada dos processos sociais e simultaneamente se reforça a importância da regulação comunitária e cidadã.

De acordo com Koerner (2002), em contraste com a agenda política dos Estados nacionais, em que o ajuste estrutural e o equilíbrio macroeconômico marcaram o debate político e acadêmico, o tratamento de temas sociais marcou a agenda dos Direitos Humanos das Nações Unidas na década de 1990. Neste processo ocorreram importantes rearticulações entre as ordens políticas, interna e interestatal, bem como debates sobre a redefinição do conceito de Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, fora formulada dentro de um sistema internacional cujos sujeitos eram os Estados nacionais. A eles caberiam a implementação dos Direitos Humanos em seus territórios, bem como a responsabilidade internacional pelas violações. Segundo Koerner (op. cit.), os Estados viam com muitas restrições iniciativas internacionais na área dos Direitos Humanos. Essa concepção comandou a elaboração dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinados em 1966 e prevaleceu durante todo o período da Guerra Fria. Mas houve algumas ampliações no campo do monitoramento internacional dos Direitos Humanos no período.

Koerner (op. cit) assinala que nas Conferências das Nações Unidas dos de 1990 importantes transformações dos Direitos Humanos modificam este quadro. Assim, a Conferência de Viena, de 1993, reafirmou a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação e interdependência dos Direitos Humanos juntamente com o direito ao desenvolvimento e o reconhecimento da relação necessária entre os Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento, do qual a pessoa humana, e não o Estado, é o sujeito central. Reconheceu também a legitimidade da preocupação internacional com a proteção e promoção dos Direitos Humanos, limitando o princípio da soberania estatal nesse ponto. Previu a criação de programas de assistência técnica, promovidos pelas Nações Unidas, para incrementar a capacidade dos Estados de proteger e promover os Direitos Humanos e recomendou a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. As outras Conferências das Nações Unidas da década foram no mesmo sentido, pois nelas foram formulados planos de implementação, programas de cooperação, procedimentos de monitoramento internacional e de responsabilidade pelas violações. No plano institucional, criaram-se - ou foram instalados - órgãos supra-nacionais de fiscalização e responsabilização por violações de Direitos Humanos bem como novas interações entre eles, estados e organizações da sociedade.

Na primeira metade dos anos noventa ocorre um movimento que Koerner (op. cit.) denomina de "maré montante", em que os foros das instituições multilaterais são abertos às demandas de promoção de Direitos Humanos de grupos discriminados ou em situação de risco, postas por Estados, agências de cooperação e, especialmente, as ONGs. Mas, a partir da Conferência de Istambul, em 1996, vê-se uma regressão nesses espaços, por um lado porque as Nações Unidas passam a enfrentar problemas crescentes, uma vez que suas agências sofrem restrições orçamentárias e críticas a concepções socialistas nelas predominantes; por outro lado, devido à ocupação dos espaços de decisão consensual por grupos que buscam visibilidade e respostas para seus problemas ou que procuram revisar as formulações adotadas por consenso nas Conferências anteriores.

Assim, no campo dos Direitos Humanos, ocorre um duplo processo no período de 1989 a 2001: por um lado, no plano da enunciação dos direitos, dá-se a maior permeabilidade entre as ordens políticas estatal e interestatal, bem como o deslocamento da efetivação dos Direitos Humanos do plano da titularidade formal de sujeitos individuais para a dimensão das práticas sociais e da realização de concepções individuais e coletivas de vida boa. Nesse sentido, coloca-se a questão da democracia e da participação, a das formas de interação entre Estado, organizações da sociedade civil e indivíduos. Porém, por outro lado, a situação política internacional mostra como essas relações estão ainda indefinidas, dada a proteção internacional seletiva dos Direitos Humanos, submetida aos interesses geopolíticos das principais potências, assim como as reações de suas lideranças e de grupos políticos fundamentalistas, nacionalistas e defensores de outros particularismos, que contestam mudanças mais profundas no campo dos Direitos Humanos.

A partir do início da década de 1990, o Brasil adotou uma atitude que ampliou sua reputação cooperativa no plano dos Direitos Humanos, com a ratificação de tratados internacionais, a abertura de suas fronteiras a observadores internacionais e, por vias diplomáticas, teve uma participação ativa nas conferências da ONU e em outras instâncias multilaterais de negociação para a busca formulações consensuais que tornaram esses encontros bem-sucedidos (Lafer, 2001; Alves, 1994 e 2001).

Embora no plano das relações internacionais o contexto atual seja bastante restrito para a expansão da institucionalidade internacional dos Direitos Humanos, os anos de 1990 trouxeram algumas mudanças estáveis:

- Nova concepção dos Direitos Humanos, cuja pauta incorporou as demandas de setores sociais com características particulares, integrou temas políticos e ambientais e adotou uma abordagem processual de sua promoção, para a qual atuam agentes de vários níveis e se adotam procedimentos diversificados.
- Permeabilidade entre as ordens jurídicas externa e interna dos Estados, dados o reconhecimento da preocupação internacional com os

Direitos Humanos e o reforço dos mecanismos e dos organismos multilaterais voltados à sua proteção e monitoramento.

- Papel mais atuante da chamada sociedade civil internacional na proteção e na promoção dos Direitos Humanos.

Em termos jurídicos, o resultado dessas mudanças no direito internacional é bastante variável, pois foram assinados alguns tratados, de caráter obrigatório, e outros passaram a vigorar, com a ratificação cada vez maior dos Estados nacionais. Ao mesmo tempo, as conferências das Nações Unidas criaram declarações de princípios, cuja obrigação seria de ordem moral, mas acompanhadas de planos de ação, vinculados a um compromisso político de cooperação internacional.

A partir de um extenso levantamento bibliográfico, Koerner (op. cit.) demonstra a abordagem do tema dos Direitos Humanos a partir de diferentes correntes políticas, perspectivas disciplinares e orientações intelectuais. As posições são definidas, pelo autor, a partir do cruzamento de dois eixos: as relações entre ordem política estatal e ordem global; as relações entre o sujeito e a norma jurídica.

A ordem política: refere-se à autoridade política à qual é atribuído o papel de reconhecer/proteger/promover os Direitos Humanos, mas que, inversamente, pode praticar graves violações. Nesse sentido, as tensões se agrupam em torno da soberania, postas por mudanças que tendem à formação de uma ordem global num sistema de Estados. Neste eixo, apresentam-se dois pólos: um, que atribui papel predominante à ordem política global e o outro, que atribui papel predominante à ordem política estatal. Desses pólos, o segundo é mais comum na bibliografia de Direitos Humanos, pois é difícil encontrar algum autor que defenda o predomínio exclusivo da ordem política internacional, no sentido de um governo mundial e que levaria ao fim o sistema de Estados nacionais. Assim Koerner (Op. cit.) conclui que, o segundo pólo é mais nítido nos textos trabalhados, enquanto o primeiro aparece sempre em algum tipo de combinação.

O eixo sujeito e norma refere-se à maneira pela qual se concebe a relação entre a norma jurídica e a determinação dos cursos de ação dos

sujeitos. Neste eixo, as tensões se agrupam em torno do relativismo cultural, em que a efetivação dos Direitos Humanos é concebida como a determinação da vontade dos sujeitos por enunciados mandatórios emitidos pelas instituições, ou como a incorporação de normas e valores culturais.

Neste eixo, os dois pólos são: 1º) que identifica o direito como um sistema autônomo de normas, o qual tem uma relação mandatória com os sujeitos; 2º), que concebe o direito como um aspecto da normatividade social, a qual tem outras modalidades de relações com os sujeitos.

Dentre esses pólos, em teoria dos Direitos Humanos o primeiro parece ser mais comum enquanto que, no segundo pólo, é difícil encontrar alguma formulação que não reconheça algum caráter mandatório às normas postas pela autoridade pública, pois isso significaria a sua supressão enquanto ordem pública e governo central seja ele estatal ou internacional. Assim, o primeiro pólo é mais nítido nos textos trabalhados, enquanto o segundo aparece sempre em algum tipo de combinação.

O autor apresenta o seguinte quadro para a análise:

Ordem Política	Interestatal (I)	Estatal (II)
Sujeito e Norma	Ordem institucional; relação mandatória (1)	Normatividade social; outras modalidades (2)

Da combinação entre os elementos acima resulta nas seguintes proposições: globalismo, estatualismo, contextualismo e inter-localismo

- Globalismo (I;1): na qual deve predominar a ordem política global, cujo sistema de normas é mandatório sobre os dos Estados e as normatividades sociais. O globalismo adota uma postura ampla no sentido da promoção dos Direitos Humanos, a qual deve ser alcançada por programas de cooperação internacional. Neste sentido, as formulações das Conferências das Nações Unidas dos anos noventa teriam caráter programático, pois foram formuladas em processos deliberativos, com ampla participação e seu enunciado foi adotado consensualmente. Porém, mais importante, foram acompanhadas de Planos de Ação e mecanismos de monitoramento.

- Estatalismo (II;1): deve predominar a ordem política estatal, cujo sistema de normas é mandatório, tanto em relação ao da ordem política internacional como as sociais e comunitárias. O direito internacional dos Direitos Humanos só deve ter efetividade jurídica se for incorporado à legislação nacional. Por sua vez, as normatividades sociais só são reconhecidas se compatíveis com as normas estatais.

O estatalismo concebe a proteção e promoção dos Direitos Humanos no foro doméstico como resultado da atividade do Estado social e democrático de direito. Este fornece um argumento adicional em resposta aos críticos que adotam a perspectiva do relativismo cultural, pois sua estrutura institucional seria capaz de garantir a liberdade de escolha dos cidadãos entre normas de comportamento postas por sistemas culturais concorrentes (Donnelly, 1989, p.132).

- Contextualismo (II;2): deve predominar a ordem política estatal, a qual deve reconhecer e combinar as diferentes normatividades produzidas pelos grupos sociais. Critica abordagens do direito de corte individualista e contratualista, pois consideram que a normatividade supõe sempre uma comunidade à qual está referida. O próprio direito positivo estatal seria mais um produto dessa normatividade social do que o seu criador. Considera necessário tomar as coletividades como ponto de partida, para compreender adequadamente a normatividade social. A normatividade de uma determinada sociedade pode ser reconhecida segundo certos critérios de identidade e, assim, delimitada em relação a outras normatividades. Haveria, assim, diversas normatividades sociais que seriam coerentes, completas e auto-centradas, mas também incomensuráveis e com limitadas possibilidades de comunicação entre elas.

Os enunciados dos Direitos Humanos devem ser concebidos em um sentido amplo, dada a incomensurabilidade das normatividades sociais. Seriam de pouca valia os procedimentos técnicos do direito ocidental, como os julgamentos de matéria constitucional. De expressões como proteção da dignidade da pessoa humana não se poderiam tirar conclusões de condenações a práticas culturais aceitas, dado que todas as sociedades dispõem de concepções de dignidade da pessoa humana. Mesmo o princípio do respeito à



integridade física deveria ser relativizado em sistemas em que a integridade do corpo é só um aspecto da totalidade da pessoa.

Na década de 1990 o contextualismo foi expresso em debates sobre os direitos de povos indígenas e de comunidades sub-nacionais; no plano das relações internacionais, também foram importantes debates a respeito das sanções à China pelo massacre da Praça da Paz Celestial. O contextualismo manifestou-se frontalmente nos debates preparatórios para a Conferência de Viena e tornou-se cada vez mais forte nas Conferências subsequentes.

- Trans-localismo (II;1): deve predominar a ordem internacional, cuja normatividade resulta da combinação das diversas normatividades do globo, a qual não se põe como ordem mandatória, mas como resultado de um processo de diálogo intercultural, que promove o reconhecimento das diferenças e, pois, consensos. A perspectiva trans-localista critica a maneira fechada pela qual os contextualistas concebem as culturas. O trans-localismo pensa que, embora façam parte de sistemas culturais diferentes, normas e valores são comunicáveis e comparáveis e, assim, é possível fazer julgamentos interculturais, encontrar valores compartilhados e também questionar, argumentar e persuadir o outro acerca das suas normas culturais. Seria possível, pois, construir valores partilhados pelas diversas culturas.

Para o trans-localismo, o processo de universalização, de ampliação do escopo e de aprofundamento do alcance do direito internacional dos Direitos Humanos seria positivo, apesar de ser limitado em muitos aspectos e a adesão de governos, apenas verbal. O direito internacional dos Direitos Humanos teria o papel de um espaço potencial de crítica à globalização desigual e excludente e possibilitaria a criação de instrumentos para políticas participativas e democráticas de âmbito mundial.

As Conferências das Nações Unidas dos anos noventa mostrariam os limites da abertura das instituições multilaterais. Os canais de diálogo abertos foram esvaziados, à medida que os Estados mais poderosos perceberam o potencial desses espaços, nos quais formou-se uma espécie de esfera pública global, com influência crescente sobre a agenda política e a opinião pública. Os Estados mais poderosos reagiram, e promoveram o esvaziamento das

Conferências e inviabilizaram o cumprimento dos seus Planos de Ação, em particular por não cumprir as diretrizes orçamentárias (Falk, 2001).

## 4

# O Movimento pelos Direitos Humanos no Brasil

### 4.1

#### A Legislação e os Direitos Humanos

Marco da transição democrática e da instrumentalização dos Direitos Humanos no Brasil é a Constituição de 1988. A Carta de 88 incorporou os tratados internacionais de proteção de Direitos Humanos, atribuindo-lhes status diferenciado. Sob essa perspectiva os Direitos Humanos deixam de ser interesse particular do Estado, passando a ser matéria de interesse internacional e objeto próprio de regulamentação do Direito Internacional.

Como se viu, os Direitos Humanos fundamentam-se na preservação da vida e da integridade física, moral e social. A vida humana em sua plenitude manifesta-se como *liberdade*. A transgressão dos direitos fundamentais incide no que viola a vida e sua pujança, a qual, em termos humanos, significa o direito de ser e de ser diferente, ter a liberdade de ter suas próprias crenças, bem como não sofrer discriminação em virtude de raça, cor ou condição etária, social ou sexual. A violação dos Direitos Humanos atinge muito mais aqueles que pertencem às classes populares, às minorias étnicas, religiosas ou sexuais. Mas, em tese, todos podem ter os seus direitos fundamentais violados.

Se a vida é o bem supremo, o direito fundamental do homem é o *Direito à Vida*. A par da capitulação penal do crime de homicídio, a questão da proteção da vida humana ganha relevância, sob o ponto de vista dos Direitos Humanos, quando a morte de seres humanos é praticada pelo Estado ou com a conivência deste.

Assim, juntamente com as normas penais e constitucionais, mecanismos que garantem o Direito à Vida, há a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>1</sup>, tratado multinacional ratificado pelo Brasil. Os Estados

---

<sup>1</sup> A Convenção Americana sobre Direitos Humanos é um tratado internacional entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi subscrita durante a Conferência

signatários desta Convenção se comprometem a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que está sujeita à sua jurisdição, sem qualquer discriminação. Se o exercício de tais direitos e liberdades não estiverem ainda assegurados na legislação ou outras disposições, os Estados membros estão obrigados a adotar as medidas legais ou de outro caráter para que venham a tornar-se efetivas. Estabelece, ainda, a obrigação dos Estados para o desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais contidos na Carta da OEA, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados. Como meios de proteção dos direitos e liberdades, estabelece dois órgãos para conhecer dos assuntos relativos ao cumprimento da Convenção: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Desta forma, os cidadãos têm a quem recorrer caso sintam-se desamparados ou caso as instâncias governamentais não assumam, ou faltem com suas responsabilidades.

No âmbito da Segurança Pública, o extermínio dar-se-á se houver execução sumária de qualquer ser humano sem as justificativas legais. Além das mortes perpetradas pelo Regime Militar brasileiro, alguns marcos de extermínios praticados por agentes públicos lembrados pela bibliografia são: o massacre no xadrez do 42° DP de São Paulo em 1989, no qual 18 presos morreram por asfixia por terem sido encerrados, juntamente com mais 33 detentos, durante horas, em uma cela sem ventilação, medindo 17 metros quadrados. O massacre na Casa de Detenção, no qual, em 2 de outubro de 1992, a Polícia Militar de São Paulo invadiu o Pavilhão 9 da maior prisão da cidade, a Casa de Detenção e 111 presos foram mortos e 35 foram feridos. A chacina da Candelária, em 23 de julho de 1993, quando policiais militares do Rio de Janeiro mataram a sangue-frio 8 jovens que dormiam nas ruas ao lado da Igreja da Candelária. A chacina de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, na qual 21 pessoas foram mortas por policiais militares encapuzados.

No plano dos tratados internacionais, o Brasil ratificou a Convenção Internacional Contra a Tortura em 28 de setembro de 1989. Nesse mesmo

---

Especializada Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969, e entrou em vigência a 18 de julho de 1978.

sentido, a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XLIII diz que considera crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia a prática de tortura e que os mandantes, executores e aqueles que, podendo evitá-la, omitem-se serão responsabilizados. Para dar cumprimento à norma constitucional, foi promulgada a Lei n. 9455 de 07 de abril de 1997.

Em sua declaração contra a tortura, a Assembléia Geral da ONU definiu tortura como "qualquer ato através do qual se inflige a uma pessoa dor aguda ou sofrimento, tanto físico quanto mental, intencionalmente ou por instigação de *encarregado público*, com a finalidade de obter dela ou de uma terceira pessoa alguma informação ou confissão".

Na nossa legislação, a previsão da tortura existia como crime de lesão corporal, abuso de autoridade e homicídio. Assim, já havia meio de punir os torturadores, mas com penas menores. De acordo com a Lei 9455/97, o crime de tortura é definido como constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental.

O tema da tortura ganha relevância, sobretudo, quando, assim como o *direito de não ser escravizado*, o *direito de não ser torturado* é dito como um valor absoluto dos direitos do homem, ou seja, é um direito que é válido em todas as situações e para todos os homens sem distinção. Noberto Bobbio (2000) diz que, exceto esses dois direitos, todos os outros direitos do homem *não são absolutos*, pois, nas demais situações em que está em causa um determinado direito do homem, ocorre que outro direito igualmente fundamental enfrenta-o, e não se pode proteger incondicionalmente um sem tornar o outro inoperante.

Os Direitos Humanos são normas jurídicas cuja abrangência, além de constitucional, é supra constitucional, uma vez que o parágrafo 2º do artigo 5º da nossa Carta Magna estimula a incorporação de instrumentos internacionais de proteção de Direitos Humanos. A questão dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Constitucional constitui uma das facetas desse fenômeno do mundo moderno que se chama "globalização".

Se, a princípio, no âmbito internacional, a Declaração dos Direitos do Homem não possuía força *jurídica vinculante*, permanecendo nas raias da

Moral, sem assumir foros de Direito, com o tempo, foi se robustecendo a idéia de que a Declaração deveria ser "juridicizada". Esse processo de juridicização foi concluído com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os dois Pactos adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966 foram ratificados pelo Brasil. Os Pactos impõem aos Estados-partes a obrigação imediata de respeitar e assegurar os direitos fundamentais.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como as demais Convenções internacionais de Direitos Humanos possuem *comitês*, que exercem um monitoramento dos Estados-partes. Os comitês não têm sanções no sentido estritamente jurídico, mas podem ensejar o chamado *power of embarrassment*, que é o constrangimento político e moral ao Estado violador. Os comitês também examinam petições individuais sobre violação de Direitos Humanos. Tal mecanismo é chamado *internacional accountability*. Além da própria vítima da violação dos Direitos Humanos, os comitês aceitam denúncia feita por terceiros, dando, desta forma, um papel muito ativo às organizações não governamentais no monitoramento dos Direitos Humanos em todo o mundo.

O Brasil ainda não reconhece a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas, o processo brasileiro de democratização, estatui a incorporação de instrumentos internacionais de proteção de Direitos Humanos. O parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal, ao declarar que não estão excluídos, além dos direitos elencados, outros direitos decorrentes de *tratados internacionais*, que terão *aplicação imediata*, abre as portas para um processo de juridicização dos Direitos Humanos no âmbito internacional.

O combate à violação dos Direitos Humanos reafirma uma tendência do mundo contemporâneo. Não evitar a violação dos Direitos Humanos significa deixar o homem à mercê de forças destrutivas que são, fundamentalmente, a escalada da violência e da criminalidade e os abusos do poder econômico e do poder político. A seguir passaremos a uma breve

descrição de algumas atividades de grupos da sociedade civil e de iniciativas dos órgãos governamentais para a promoção e proteção dos Direitos Humanos.

## 4.2

### Os Movimentos pelos Direitos Humanos no Brasil

No final do período autoritário há o surgimento de diversas entidades nacionais de proteção aos Direitos Humanos, bem como de intervenção e monitoramento da situação interna. De acordo com o relatório *O Universo das ONG's no Brasil*, foi com o acentuar da repressão nos de 1970 que a sociedade, desprovida de canais tradicionais de participação política, passou a se organizar à margem das estruturas formais de poder, com o objetivo de defender aqueles que vinham sendo excluídos e torturados pelo regime militar, bem como lutar pela restauração do Estado de Direito. Tratava-se de uma luta restrita ao restabelecimento dos direitos daqueles que se colocavam contra o regime, e não uma luta pela universalização da cidadania. Com a abertura democrática começa a ocorrer uma mobilização mais ampla da sociedade, as reivindicações pelos direitos dos presos políticos começam a ser exigidas para os presos comuns (Buarque de Holanda, 2005).

Em 1971, a Anistia Internacional publica um primeiro relatório, antecedido por uma investigação, *in locu*, que aponta mais de mil pessoas vítimas de tortura; prática comum no período militar. No mesmo ano, juntamente com a Comissão Internacional de Juristas, Desenvolvimento e Paz, organização conjunta do Conselho Mundial de Igrejas e da Comissão Pontifícia de Justiça e Paz, a Anistia Internacional fez um apelo ao governo brasileiro para que cessassem as prisões de dissidentes políticos, assim como a tortura a que eram sistematicamente submetidos. Essas organizações buscavam pôr termo ao regime de exceção iniciado em 1964.

Com a transição política e a anistia, os presos políticos foram libertados. A realidade dos que continuaram nos presídios e cadeias ou daqueles que tinham contato com os aparatos de repressão do Estado e pertenciam às classes populares, no entanto, ficou inalterada. Pode-se até dizer

que a situação se agravou em função da banalização dos novos meios de tortura incorporados durante o período militar e pela maior autonomia conquistada pelo aparelho policial, sem falar em uma magistratura e em um ministério público tímidos face a essa problemática.

Em confronto com essa realidade, diversas entidades surgidas no regime militar decidiram continuar o seu trabalho junto àqueles que até então se encontravam totalmente marginalizados do processo de cidadania. Outras, como a Comissão Teotônio Vilela<sup>2</sup>, surgem com mandatos específicos para a proteção daqueles que se encontram sob a custódia de estabelecimentos fechados. A Ordem dos Advogados do Brasil, em suas sedes regionais, cria diversas comissões de Direitos Humanos. As Comissões de Justiça e Paz, ligadas à Igreja, disseminam-se por todo o país sob inspiração de Dom Paulo Evaristo Arns e outros bispos.

Com a eleição dos primeiros governos democráticos, em 1982, os movimentos de Direitos Humanos passaram a enfrentar novos desafios. Os governantes agora eram eleitos, abrindo possibilidades maiores de diálogo do que no período anterior. Mais do que isso, diversos militantes de Direitos Humanos passaram a ocupar cargos importantes nos governos estaduais, exigindo uma decisão difícil entre manter o padrão das denúncias ou passar a colaborar com as autoridades que, na maioria das vezes, encontravam grande resistência por parte dos órgãos policiais.

O aumento da criminalidade, a partir do final dos anos 70, estabelece uma pressão cada vez maior sobre os órgãos de segurança que se utilizam de mais violência como resposta à criminalidade. A tortura é prática sistemática de investigação e extorsão. As execuções sumárias, levadas a cabo pela polícia militar, chegam a constituir, no início dos anos de 1990, um quarto dos homicídios dolosos praticados em São Paulo. Com a superlotação das cadeias públicas, distritos policiais e penitenciárias, as condições prisionais também se deterioram. As organizações de Direitos Humanos, que surgiram com o intuito de denunciar as violações praticadas pelo aparato repressivo do Estado, se

---

<sup>2</sup>A Comissão Teotônio Vilela, criada em São Paulo em 1983, definiu como sua prioridade denunciar, expor, desvendar as condições a que estão submetidos no Brasil os internados em prisões, cadeias, manicômios e nos centros de detenção de menores.



vêm na constante defesa de pessoas que cometeram algum delito ou que, aos olhos da polícia, são suspeitas.

Junto com as autoridades que buscavam a reforma do aparato policial e do sistema penitenciário, as entidades de Direitos Humanos passam a ser taxadas de "defensoras de bandidos" e, até mesmo, responsabilizadas pelo clima de intranqüilidade causado pelo medo da violência. Programas de rádio e uma parcela da imprensa escrita iniciam uma campanha fortíssima contra os Direitos Humanos e todos aqueles que os defendem, de forma a legitimar a repressão sistemática contra as classes populares.

Em meados dos anos de 1980, com apoio de entidades nacionais, outras entidades internacionais passam a visitar o Brasil e elaborar seus relatórios, com a preocupação fundamental de monitorar as questões da violência policial, execuções sumárias, tortura, violência contra a mulher, situação da criança e a condição das prisões no Brasil. O foco desses relatórios não se concentra mais nos presos políticos, mas naqueles que, por qualquer motivo, se encontram excluídos e discriminados. A Anistia Internacional também veio, e continua vindo, ao Brasil diversas vezes nessa década, publicando relatórios como *Matando com Impunidade*<sup>3</sup>, que denuncia a tolerância das autoridades para com as mortes no campo, a tortura nas cadeias, etc.

Desde então, diferentes ONGs internacionais passaram a visitar o país e elaborar relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos. A União Européia repassou 6,5 milhões de euros ao Programa de Apoio a Ouvidorias Policiais e Policiamento Comunitário do Brasil. O objetivo do programa é garantir que as forças policiais do Brasil respeitem os Direitos Humanos e encontrem métodos menos violentos para combater o crime. Em março de 2005, em um relatório oficial, o Relator Especial da ONU sobre Independência de Juízes e Advogados criticou duramente o Brasil devido à falta de acesso à justiça, nepotismo e discriminação com base em gênero e etnia, entre outros problemas. Hina Jilani, a Representante Especial da ONU para os Defensores dos Direitos Humanos visitou o Brasil em dezembro. No início de 2005, os

---

<sup>3</sup>A Revista da Anistia Internacional publicou, no início da década de 1980, o dossiê: "Killing with Impunity – Matando com impunidade" aludindo casos de violência policial em todo o Brasil.

primeiros dois processos contra o Brasil já tinham sido enviados ao Tribunal Inter-Americano de Direitos Humanos. O primeiro se relaciona a Damião Ximenes Lopes, jovem paciente psiquiátrico torturado até a morte quando se encontrava sob a custódia do estado em 1999, e o segundo refere-se a Gilson Nogueira de Carvalho, advogado de Direitos Humanos do Rio Grande do Norte, que foi assassinado por um esquadrão da morte em 1996<sup>4</sup>.

O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), fundado em 1982 constitui-se na mais antiga articulação nacional de luta e promoção dos Direitos Humanos. É um movimento organizado da sociedade civil, presente em todo o território brasileiro em forma de rede com mais de 400 entidades filiadas. O MNDH tem sua ação programática fundada no eixo luta pela vida contra a violência e atua na promoção dos Direitos Humanos em sua universalidade, interdependência e indivisibilidade.

O MNDH é composto por setores da sociedade civil organizada, organismos públicos nacionais e internacionais, que se afinam na missão de promover os Direitos Humanos. Em 1982, quando de sua criação, realizou uma campanha nacional contra a pena de morte, em 1992, lançou uma campanha contra a impunidade. Essa ação partiu do Estado do Espírito Santo onde o Movimento atuou na investigação que identificou uma das maiores organizações criminosas do país, a “scuderie le coq<sup>5</sup>”. Hoje, essa organização criminosa foi legalmente extinta e um de seus principais integrantes preso. Em 2001, lançou uma campanha nacional contra a tortura. Produziu e publicou várias pesquisas, entre as quais vale destacar: os livros “Cadê você: estudos sobre desaparecidos civis no Brasil” (1999); “A cor do medo: homicídios e relações raciais no Brasil” (1998), “Violência Policial: Tolerância Zero” (2001). Este conjunto de publicações se originou da coleta de informações diretas de todos os Estados da Federação e do Banco de Dados sobre Violência, um instrumento que sistematiza informações de homicídios dolosos coletados dos principais jornais de cada Estado do Brasil. Atualmente estão em

---

<sup>4</sup>Relatório mundial do Human Rights Wath (2006)

<sup>5</sup>A Scuderie Le Coq foi fundada na ditadura militar no Rio de Janeiro, com o objetivo de vingar a morte do detetive Milton Le Cocq e de outros policiais. Seu símbolo é o mesmo dos esquadrões de morte: uma caveira, duas fíbrias e as iniciais EM. No Espírito Santo, chegou a ser formada por, pelo menos, 800 associados, entre policiais civis, militares, advogados, delegados de polícia, juizes, promotores, coronéis e políticos. (Gazeta do Espírito Santo edição 04/11/2004).

andamento duas pesquisas, sendo uma sobre Educação em Direitos Humanos no ensino superior - esta em fase de conclusão do relatório final - e outra, que se inicia, sobre casos de tortura encaminhados pela campanha contra tortura para Ouvidorias e Corregedorias de polícias<sup>6</sup>.

Em 1988, atuou diretamente nas mobilizações sociais por uma nova constituição. No âmbito legislativo, trabalhou pela aprovação da lei que transfere para a justiça comum crimes cometidos por policiais militares (1996), acompanhou e pressionou pela aprovação da lei que tipifica o crime de tortura (1997), colaborou na elaboração e aprovação da lei de proteção especial a vítimas e testemunhas ameaçadas. No momento, vem atuando para melhorar o projeto de lei que cria o novo Conselho Nacional de Direitos Humanos tendo, ainda, acompanhado a recente aprovação da lei que reforma o judiciário, onde defendeu a federalização dos crimes de Direitos Humanos.

Na luta para a criação de políticas públicas de Direitos Humanos vale destacar sua atuação de na elaboração e monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I e II, bem como sua presença e atuação no Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH na condição de convidado permanente.

Em 1989, a Comissão Teotônio Vilela, junto com outras entidades internacionais, buscou, pela primeira vez, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, para denunciar a omissão da justiça brasileira, principalmente a militar, em apurar as violações praticadas por agentes do Estado. O caso levado à Comissão referia-se à morte de 18 presos, por asfixia mecânica, numa cela do 42º Distrito Policial de São Paulo. Também entidades brasileiras, como o Centro Santo Dias de Direitos Humanos<sup>7</sup> e a Comissão

---

<sup>6</sup>Capturado do site [www.mndh.org.br](http://www.mndh.org.br) em 29/08/2007

<sup>7</sup>O Centro “Santo Dias” de Direitos Humanos é uma Associação Civil, sem fins políticos e lucrativos. É uma pastoral da Igreja, a serviço da Arquidiocese de São Paulo, com sede na Comarca de São Paulo, existe há mais de vinte anos embora não tenha sido possível precisar sua data de fundação, tem como finalidade: apoiar os Centros de Defesa dos Direitos Humanos e entidades congêneres de igual finalidade; promover ou propor formas de eliminar as injustiças, revelando as violações dos Direitos Humanos e suas causas, de maneira a permitir a solicitação dos Direitos e da Justiça. Capturado em 24/10/2007 no site: [http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/br/livro\\_santodias/07\\_anexo01.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/br/livro_santodias/07_anexo01.htm)

Pastoral da Terra<sup>8</sup>, passaram a denunciar o Brasil, especialmente junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Em 1985 foi fundado o Grupo Tortura Nunca Mais/RJ (GTNM/RJ)<sup>9</sup> por iniciativa de vítimas e parentes que viveram situações de tortura durante o regime militar e por familiares de mortos e desaparecidos políticos tornou-se, através das lutas em defesa dos Direitos Humanos de que tem participado e desenvolvido, uma referência importante no cenário nacional<sup>10</sup>. Considerando que o regime ditatorial contribuiu decisivamente para o esgarçamento e a deterioração de valores éticos, o GTNM/RJ constituiu-se em torno do resgate de valores, da dignidade, da defesa e dos direitos da cidadania.

Na perspectiva de formação de uma consciência crítica de defesa intransigente dos Direitos Humanos, o GTNM/RJ tem participado de encontros nacionais e internacionais junto a estudantes, trabalhadores, profissionais de saúde e de educação, apontando sempre em direção à construção de uma rede social.

Entre os objetivos da entidade estão: o combate contra toda e qualquer violação dos Direitos Humanos, o apoio e solidariedade às pessoas que lutam pela causa dos Direitos Humanos no mundo, o intercâmbio de experiências e informações com entidades de Direitos Humanos nacionais e internacionais, e a prestação de assistência – reabilitação física e psicológica – a pessoas atingidas pela violência organizada.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o GTNM/RJ participa como membro permanente do “Conselho da Comunidade da Comarca do Rio de Janeiro”, encarregado da fiscalização das violações dos direitos dos presos nas dependências carcerárias – delegacias, prisões, penitenciárias. Além de integrar equipes de visita a instituições prisionais para detecção de violações,

---

<sup>8</sup> A CPT-Comissão Pastoral da Terra foi fundada em Junho de 1975. “É um serviço à causa dos homens e mulheres pobres do campo brasileiro, aos quais presta apoio e Assessoria na organização em vista da defesa de seus direitos e da conquista de espaços econômicos, políticos, sociais e culturais.” Capturado em 24/10/2007 no site: <http://www.cptpe.org.br/iframe.php?file=cpt.htm>.

<sup>9</sup> Capturado do site [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br) em 29/08/2007

<sup>10</sup> Data da mesma época o livro “Brasil: Nunca Mais” (1985) um livro escrito por Paulo Evaristo Arns que conta as torturas ocorridas no Brasil na época da ditadura militar, através dos depoimentos das pessoas que sofreram essas torturas. O livro pôde ser publicado pela Arquidiocese de São Paulo quando chegou ao fim a ditadura militar.

participa de Audiências Públicas na Câmara de Vereadores e Assembléia Legislativa para apresentação de denúncias às autoridades responsáveis.

No Brasil, como em outros países, o fim dos regimes autoritários não correspondeu, como vimos no capítulo 1, ao surgimento automático de um modelo democrático capaz de garantir o respeito aos Direitos Humanos. Não só a permanência de muitos atores do regime anterior, especialmente na esfera da segurança e justiça, como também uma forma de organização hierarquizada, resultaram numa sociedade que continua a ser extremamente autoritária e excludente.

A desigualdade, em suas diversas formas, tem sido o fator preponderante para que as pessoas tenham seus Direitos Humanos mais fundamentais - como a vida, a igualdade e a integridade física - violados, não apenas por ação direta do Estado, mas pela ação da própria sociedade, com a omissão ou conivência do Estado. Como não poderia deixar de ser, numa sociedade marcadamente hierarquizada como a brasileira, a violação dos Direitos Humanos se abate de forma mais drástica sobre os discriminados, aqueles que vivem nas periferias sociais, que têm menos acesso à educação, ao trabalho, aos bens de consumo, aos confortos da urbanização e, por fim, às instituições de aplicação da lei. Estas são as conclusões dos movimentos sociais (mulheres, negros, jovens em conflito com a lei, etc.) e, especialmente, dos recentes *Mapas de Risco da Violência*, elaborados pelo CEDEC<sup>11</sup>.

A percepção da incapacidade do Estado de Direito de assegurar os direitos fundamentais, especialmente das faixas e grupos excluídos e discriminados, tem levado a sociedade a se organizar de forma cada vez mais sofisticada e abrangente. O Brasil possui hoje uma extensa rede de organizações de Direitos Humanos. O Movimento Nacional de Direitos Humanos<sup>12</sup> congrega mais de trezentas entidades em todo o país: são organizações de base, grupos que têm por mandato a defesa de um direito

---

<sup>11</sup>Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, fundado em 1976 responsáveis pela publicação da revista Lua Nova.

<sup>12</sup>O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) é um movimento organizado da sociedade civil, sem fins lucrativos, presente em todo o território brasileiro organizado em forma de rede. Fundado em 1982, constitui-se hoje uma das principais articulações nacionais de luta e promoção dos Direitos Humanos.

específico, como o direito à terra, que defendem os Direitos Humanos em geral, como as tradicionais entidades de Direitos Humanos, ou ainda entidades que buscam a promoção e garantia dos direitos de uma categoria específica de pessoas, como mulheres, crianças, etc.

Essas entidades de Direitos Humanos variam em relação aos métodos de organização e trabalho: há grupos voltados para mobilização, a denúncia, a educação, a advocacia ou a implementação de programas em parceria com a rede pública. Há ainda entidades de apoio que buscam levantar fundos, e entidades que têm por missão específica dar visibilidade às denúncias e programas de Direitos Humanos, como a Agência Nacional dos Direitos da Infância (ANDI), formada por jornalistas, em Brasília. No Rio Grande do Sul, um grupo de jovens advogadas criou a Themis, Assessoria Jurídica da Mulher, que já treinou mais de 150 "promotoras legais populares", que são lideranças locais femininas, que depois de um curso semestral de Direito, com autoridades e professores de Porto Alegre e de outros lugares do Brasil, passam a buscar a implementação dos Direitos Humanos em suas comunidades.

No cenário acadêmico destacamos o Departamento de Direito da PUC-Rio, que iniciou na década de 1980, o projeto Educação e Direitos Humanos<sup>13</sup>, sob a organização do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) da Costa Rica. Entre 1986 e 1992, o projeto articulou diversos grupos de Direitos Humanos no Brasil<sup>14</sup>.

O resultado prático deste projeto consistiu no pioneirismo do oferecimento permanente de uma disciplina de Direitos Humanos no curso de graduação em Direito, bem como na definição de uma linha de pesquisa, intitulada Direitos Humanos, Ética e Cidadania, nos cursos da pós-graduação (mestrado e doutorado) do Departamento de Direito. O resultado final dessa trajetória foi a criação, em agosto de 2002, do Núcleo de Direitos Humanos,

---

<sup>13</sup>Capturado em [www.memoria-viva.org](http://www.memoria-viva.org) em 30/09/2007

<sup>14</sup>Universidade Federal da Paraíba; Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP), de Pernambuco; Prefeitura do Recife; Comissão de Justiça e Paz, de São Paulo; Movimento de Justiça e Direitos Humanos; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade de Caxias do Sul; Centro de Orientação Metodológica da Arquidiocese de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul; Centro Heleno Fragoso de Direitos Humanos; Governo do Estado do Paraná e a Universidade Federal de Santa Catarina.

um centro universitário de pesquisa e mobilização social que objetiva promover uma consciência de Direitos Humanos a partir da universidade. Busca a sensibilização dos discentes e docentes para a temática de direitos Fundamentais de modo a contribuir para a formação de futuros advogados e ativistas na área dos Direitos Humanos no Brasil.

O impacto destes programas têm sido positivo e sinaliza a forma como os Direitos Humanos podem sair do papel e se transformarem em realidade, inclusive para os setores mais vulneráveis da população.

Um exemplo de organização diferente das citadas acima, oriundas das classes populares é A Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, fundada no ano de 2004 como fruto da luta organizada das comunidades e dos movimentos sociais contra a violência, arbitrariedade policial e a impunidade.

Inspirada em mobilizações como as das comunidades do Borel, Acari, Caju e Manguinhos, bem como na resistência de mães e outros familiares de vítimas da violência policial, a Rede (na época denominada Movimento Posso me Identificar) organizou uma manifestação, ao completar-se um ano da chacina que tirou a vida de quatro jovens no Borel em 2003. Na ocasião, apresentaram uma série de propostas e reivindicações ao poder público, que acabaram sendo respaldadas pelas Conferências Estadual e Nacional de Direitos Humanos, realizadas naquele ano.

A Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência reúne moradores de favelas e comunidades pobres em geral, sobreviventes e familiares de vítimas da violência policial ou militar, e militantes populares e de Direitos Humanos. A rede se constrói pela soma, com preservação da autonomia, de grupos de comunidades, movimentos sociais e indivíduos, que lutam contra a violência do Estado e as violações de Direitos Humanos praticadas por agentes estatais nas comunidades pobres.

Os principais objetivos da rede são: estimular e promover movimentos de prevenção e denúncia da violência policial, propiciando seu relacionamento e apoio mútuo. Reduzir o número e a frequência, até a total eliminação, dos casos de mortes e violações de direitos. Exigir do Estado reparação às vítimas e sobreviventes de abusos e violações. Construir na sociedade uma rede de

apoio jurídico às comunidades contra a violência e uma rede de apoio médico, psicológico e social às vítimas e sobreviventes. Construir na sociedade uma rede de denúncias, ao nível nacional e internacional, de casos de violência e violações de direitos pelo Estado nas comunidades<sup>15</sup>.

A resposta as demandas nacionais e internacionais pela defesa dos Direitos Humanos vêm sendo absorvida pelo Estado em forma de projetos, criação de entidades e mecanismos de controle que façam um elo entre a sociedade civil e os órgãos do Estado.

Trata-se, portanto, de um conjunto bastante diversificado de organizações que vieram a recriar a luta pelos Direitos Humanos no Brasil, que surgiu e por um longo tempo, continuou sendo uma luta exclusivamente contra a violação praticada pelo Estado. Esse amplo movimento da sociedade civil ampliou significativamente seus mandatos, em função de outras formas de violação dos Direitos Humanos de ordem "privada", que também passaram a serem detectadas por relatórios, ou mesmo denúncias produzidas pela imprensa.

### 4.3

#### **Direitos Humanos e Iniciativas governamentais**

No âmbito das iniciativas governamentais destaca-se A Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) uma das 20 comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A CDHM foi criada em 1995, após a participação do Brasil na Conferência da ONU sobre Direitos Humanos em Viena (1993). A CDHM recebe anualmente, em média, 320 denúncias de violações dos direitos humanos. A maioria delas refere-se a violações de direitos de presos e detenções arbitrárias, seguida de violência policial e violência no campo.

Cada denúncia recebida na Comissão demanda ofícios, acompanhamentos e cobrança de providências cabíveis. Ofícios são dirigidos ao Ministério Público Federal e Estadual, Poder Judiciário, governos estaduais, diretores de presídios, delegados de polícias, entre outras

---

<sup>15</sup>Carta de Princípios da Rede Contra Violência (2006)



autoridades etc. Para cada denúncia, é aberto processo administrativo para facilitar o acompanhamento. Quando não há respostas por parte das autoridades, a CDHM reitera os ofícios e solicitações até que haja manifestação do órgão ou autoridade pública.

Suas atribuições constitucionais e regimentais são receber, avaliar e investigar denúncias de violações de Direitos Humanos; discutir e votar propostas legislativas relativas à sua área temática; fiscalizar e acompanhar a execução de programas governamentais do setor; colaborar com entidades não-governamentais; realizar pesquisas e estudos relativos à situação dos Direitos Humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais Comissões da Casa; além de cuidar dos assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente aos índios e às comunidades indígenas, a preservação e proteção das culturas populares e étnicas do País.

O principal objetivo da CDHM é contribuir para a afirmação dos Direitos Humanos. Parte do princípio de que toda a pessoa humana possui direitos básicos e inalienáveis que devem ser protegidos pelos Estados e por toda a comunidade internacional. Tais direitos estão inscritos em textos e diplomas importantes de Direitos Humanos, que foram construídos através dos tempos, como são, no âmbito da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, no âmbito da OEA, a Declaração Americana de Direitos Humanos (1948). O Brasil é signatário desses e de outros instrumentos internacionais, o que significa que assumiu compromissos com os Direitos Humanos perante a Humanidade e diante de seu povo.

Em 2004 o poder deliberativo do órgão sobre as proposições legislativas foi garantido, com alterações no regimento interno da Casa. Tal medida significou a igualdade em relação às demais comissões nas tarefas de proferir parecer de mérito sobre os projetos em tramitação. O poder deliberativo potencializou o papel da Comissão na formulação de propostas e programas governamentais ligados à cidadania e aos Direitos Humanos. A partir do recebimento de denúncias oriundas de todas as regiões e segmentos sociais do Brasil, assim como do debate com outras instituições públicas e organizações da sociedade civil, o parlamento reúne as condições para analisar

como, quando e onde acontecem os problemas e quais são suas possíveis soluções. É possível sugerir medidas de prevenção e apuração das principais violações, além de políticas públicas mais gerais.

A da elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos II contou com a participação da CDHM ao Governo Federal, sugerindo propostas para a organização de um programa de proteção aos defensores de Direitos Humanos, de combate à prática da tortura e de combate aos grupos de extermínio.

Desde 1995 se estabeleceu uma parceria entre a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e as entidades da sociedade civil brasileira que têm atuação no campo da defesa, promoção e garantia dos Direitos Humanos. Em todos os anos, militantes, entidades, governos e parlamentos, têm mobilizado defensores e defensoras de Direitos Humanos para discussão de temas relevantes, articulação de esforços e acompanhamento e monitoramento de políticas de Direitos Humanos.

Em 1996 foi realizada a primeira Conferência Nacional dos Direitos Humanos, de lá até 2004 foram realizadas nove conferências. Desde 1996 a Comissão de Direitos Humanos da Câmara foi se fortalecendo, primeiro foi criada na forma de uma subcomissão da Comissão de Defesa do Consumidor e Minorias, depois na forma de Comissão independente. Ao passo em que ganhava experiência e espaço político a Comissão de Direitos Humanos, as entidades de Direitos Humanos que se reuniam para preparar, organizar e conduzir as conferências também foram se organizando. Desse esforço de articulação nasce o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, com objetivo de articular a sociedade civil na organização das conferências nacionais e no encaminhamento de suas deliberações.

O Fórum tem um importante papel de articulação com outras redes, fóruns e movimentos. É uma instância independente dos órgãos dos governos e de partidos políticos cujo objetivo é o desenvolvimento, junto aos seus interlocutores, do conceito de Direitos Humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais e à aplicação real e à exigibilidade dos direitos.

O Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos foi criado para servir como ponto de encontro para o aprofundamento da reflexão, o debate

democrático de idéias, a formulação de propostas, a troca livre de experiências e a articulação para ações eficazes, de entidades e movimentos da sociedade civil. Tem como espaço de articulação, procura fortalecer e criar novas articulações nacionais e internacionais entre entidades e movimentos da sociedade, que aumentem, tanto na esfera da vida pública como da vida privada, a capacidade de resistência social não violenta e reforcem as iniciativas humanizadoras.

Os principais objetivos do Fórum são: aprofundar e estimular a reflexão e o debate democrático de idéias que visem à aprimorar o conhecimento dos Direitos Humanos, respeitadas a independência, pluralidade de cada entidade, fórum ou rede vinculada ao FENDH; contribuir para defender, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto de organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos Direitos Humanos, organizar uma rede de comunicação que facilite a interação entre as entidades participantes do FENDH, bem como fomentar a participação de novos atores políticos com o objetivo de cada vez mais ampliar a participação da sociedade civil organizada e conseqüentemente fortalecer a defesa dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais no Brasil.

O Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997, criou a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos - SNDH, na estrutura do Ministério da Justiça, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania – SDC. Em 1º de janeiro de 1999, a SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SEDH, com assento nas reuniões ministeriais. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos Direitos Humanos.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção e promoção dos Direitos Humanos. As competências da SEDH incluem: assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania e, coordenar a política nacional de Direitos Humanos, em

conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH; exercer as funções de ouvidoria-geral da cidadania e de grupos sociais vulneráveis. Dentre os programas e ações sob responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos encontram-se: atendimento sócio-educativo do adolescente em conflito com a lei e a promoção e defesa dos Direitos Humanos e apoio para ouvidorias de polícia e policiamento comunitário.

No dia 13 de maio de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil. Depois dos planos de ação em Direitos Humanos da Austrália e das Filipinas, no continente americano o Brasil foi o primeiro país a pôr em prática a recomendação da Declaração e Programa de Ação de Viena. O objetivo do Programa é identificar os principais obstáculos à promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam sua plena realização.

No Programa são abordadas iniciativas legais e de políticas públicas para remover os entraves à cidadania plena, que levam à violação sistemática dos direitos, visando proteger o direito à vida e à integridade física; o direito à liberdade; o direito à igualdade perante a lei. Entre as iniciativas legislativas mais relevantes estão: atribuir à justiça federal a competência para investigar e julgar crimes de Direitos Humanos; transferir a competência da justiça das polícias militares estaduais para o judiciário civil; criminalização da tortura; criminalização do porte ilegal de arma e controle do armamento.

O Programa contempla, igualmente, iniciativas que fortalecem a atuação das organizações da sociedade civil, para a criação e consolidação de uma cultura de Direitos Humanos. Na elaboração do Programa foram realizados seminários e encontros regionais em várias capitais do país, envolvendo 210 entidades e centenas de seus representantes.

O Programa Nacional de Direitos Humanos abre uma nova dinâmica na promoção dos Direitos Humanos no Brasil. Governo e sociedade civil

respeitam a mesma gramática de proteção de direitos e articulam esforços comuns. O Programa passa a ser um marco referencial para as ações governamentais e para a construção, por toda a sociedade, da convivência sem violência que a democracia exige.

O PNDH II foi elaborado com vista a incorporar ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos Direitos Humanos. A partir de demandas da sociedade civil, foram estabelecidas novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa Nacional, baseadas na relação estratégica entre a implementação do programa e a elaboração dos orçamentos em nível federal, estadual e municipal. Diferente do primeiro plano, o PNDH II deixa de circunscrever as ações propostas a objetivos de curto, médio e longo prazo, e passa a ser implementado por meio de planos de ação anuais, os quais definirão as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução.

O PNDH II foi implementado, a partir de 2002, com os recursos orçamentários previstos no Plano Plurianual (PPA 2000-2003) e na lei orçamentária anual. As propostas de atualização foram discutidas em seminários regionais, com ampla participação de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil. Após esforço de sistematização, aglutinação e consulta aos Ministérios e órgãos da área social, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, chegou-se a um texto com 500 propostas, consideradas todas as categorias de direitos. A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos realizou ainda, no período de 19 de dezembro de 2001 a 15 de março de 2002, consulta pública através da internet, dela resultando, após correções e ajustes finais, o texto do PNDH II com 518 propostas de ações governamentais, que foi encaminhada à publicação no Diário Oficial da União.

## 5

# O Sistema Criminal no Brasil

### 5.1

#### Criminalidade e Cidadania

A respeito da carência de cidadania democrática que afeta, fundamentalmente, a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana e a pacificação da sociedade, cabe levantar dois pontos. O primeiro deles diz respeito ao hiato entre os direitos civis e os direitos sociais na sociedade brasileira. Na sociedade brasileira com a reconstrução da democracia, os direitos políticos conheceram um grande avanço, os direitos sociais um avanço relativo, mas o grande senão, a grande indagação, diz respeito aos direitos civis que ainda estão divorciados dos demais direitos. Ao contrário do que verificamos na história de grande parte das sociedades ocidentais, onde a construção da democracia exigiu que os direitos civis fossem base para o reconhecimento dos direitos sociais e dos direitos políticos. Essa peculiaridade da formação social brasileira explica o paradoxo de uma sociedade que acena no sentido de respeitar direitos fundamentais da sociedade democrática - o direito de livre manifestação e expressão, o direito ao voto, direitos sociais ligados ao trabalho - mas, ao mesmo tempo, se não é omissa, é muito ausente na proteção dos direitos civis. Essa lacuna entre os direitos civis e os direitos sociais se acentua principalmente com as extremas desigualdades sociais da sociedade brasileira (Santos, 1979).

O segundo ponto diz respeito à identidade dos cidadãos com as instituições, particularmente, com as instituições de justiça. Teixeira (2006) demonstra que, de modo geral, o cidadão brasileiro é muito descrente das instituições de justiça, particularmente a polícia, mas também, em relação aos tribunais. Evidente que essa descrença não é homogênea, diferentes segmentos manifestam diferentes formas de descrença e, evidentemente, a descrença pode ser mais acentuada, por exemplo, do ponto de vista da justiça penal e talvez menos acentuada do ponto de vista da justiça cível. Mas, de qualquer maneira,

uma pesquisa feita pelo IBGE em 1988 revelou uma elevada taxa de cidadãos que não se identificavam com as instituições judiciais na solução de seus conflitos<sup>1</sup>.

Segundo Peralva (op. cit.), há no momento do retorno à democracia uma crise das instituições responsáveis pela ordem pública que se deve, entre outros fatores, à tensão no plano da segurança pública entre a continuidade do antigo regime autoritário e as novas demandas do regime democrático, no quadro de uma transição longa e difícil. Se os militares criaram, nos primeiros tempos da transição, obstáculos legais que impediram a reforma das instituições de controle social, posteriormente eles já não eram mais capazes de continuar exercendo sobre elas um controle eficaz.

O resultado foi uma violenta crise no sistema de justiça criminal (incapacidade do Estado em aplicar as leis e garantir a segurança da população): os crimes cresceram em velocidade acelerado, muito além da capacidade de resposta por parte das agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública; cresceu o sentimento coletivo de impunidade; também ocorrem outras conseqüências: aumento da seletividade dos casos a serem investigados com o conseqüente aumento do arbítrio e da corrupção; excesso de formalismos contribuindo para acentuar a morosidade judicial e processual; elevado número de casos arquivados por impossibilidade de investigá-los (Adorno, 1999, p. 140). O acentuado sentimento de medo e insegurança diante da violência, o peso do autoritarismo nas agências encarregadas do controle do crime e o déficit de funcionamento da justiça penal são apontados por Sérgio Adorno como elementos que aumentaram a complexidade do cenário social no qual as questões de segurança pública e justiça penal são tratadas.

A pacificação da sociedade, o fim da vingança privada, a repressão pela disciplina e não pela dor, tal como discutidos por Elias<sup>2</sup> e Foucault, por

---

<sup>1</sup>Capturada em 10/07/2006 em: [www.nevusp.org/conteudo/index.php?lingua=0&conteudo\\_id=456-33k](http://www.nevusp.org/conteudo/index.php?lingua=0&conteudo_id=456-33k)

<sup>2</sup>Como demonstrou Norbert Elias (1994), um dos aspectos mais importantes do “processo civilizador” é que a violência não é mais exercida de maneira espontânea, irracional e emocional pelos indivíduos, mas é monopolizada e centralizada pelo Estado, mais precisamente, pelas forças armadas e pela polícia. Graças ao processo civilizador, as emoções são controladas, o caminho da sociedade é pacificado e a coerção física fica concentrada nas mãos do poder político.

exemplo, não se efetivam sem que existam formas que satisfaçam às necessidades de segurança e de justiça da população. Se a desigualdade social é grande e as soluções legalmente instituídas são insuficientes, as formas tradicionais de punição, dor e eliminação física, e de resolução dos conflitos através da “justiça pelas próprias mãos” aparecem como alternativas “eficazes e justas”.

Azevedo (2002) afirma que os elementos que compõem o sistema de justiça penal e os princípios que os sustentam são diversos. Entre os primeiros, pode-se apontar as normas que regem a determinação de condutas proibidas e as instituições que as promulgam, reformam ou derogam (Congresso, Presidência da República, Ministério da Justiça), bem como as agências responsáveis pelo controle preventivo, investigação, julgamento e execução das penas previstas para a prática de condutas criminalizadas (polícia, tribunais, sistema penitenciário). Os princípios são os da acessibilidade à justiça, da independência do Poder Judiciário, da legalidade, culpabilidade, humanidade da eficiência e da moderação. Neste sentido, o direito, bem como as normas constitucionais, são, no âmbito de um Estado de Direito, instrumentos para minimizar e controlar o poder punitivo estatal, visando assegurar os direitos fundamentais do cidadão contra a arbitrariedade e abusos no uso da força por parte do Estado. Em termos gerais, a principal constatação a respeito da situação da justiça penal no continente latino-americano, no contexto da transição democrática, é de uma grande distância entre o plano formal e o real no tocante aos princípios; entre o dever ser e o ser.

Azevedo (2002) demonstra que as reformas do sistema de justiça penal brasileiro na última década tiveram como justificativa dar uma maior eficácia ao sistema. Na prática, segundo o autor, esse objetivo ainda não foi alcançado e, ao contrário, ampliou-se a defasagem entre o formal e o real, bem como a utilização meramente ilustrativa do direito penal. Partindo da análise desta reforma o autor observa que uma das tendências mais evidentes das sociedades contemporâneas é a da hipertrofia ou inflação de normas penais, que invadem campos da vida social que anteriormente não estavam regulados por sanções penais. O remédio penal é utilizado pelas instâncias de poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. A resposta



penal se converte em uma resposta padrão oferecida pelo Estado em face das demandas de segurança da sociedade, expressas pela mídia, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito. O direito penal tornou-se um recurso público de gestão de condutas utilizado contingencialmente e não um instrumento subsidiário de proteção de interesses ou bens jurídicos.

Entre as causas do fenômeno identificado como hipertrofia do direito penal, podem ser citadas: a institucionalização da insegurança, pelo incremento da possibilidade de que contatos sociais redundem na produção de conseqüências lesivas; a "sensação social de insegurança", o descrédito de outras instâncias de controle paralelas ao sistema penal e o "gerencialismo", isto é, a visão do direito penal como um mecanismo de gestão eficiente de determinados problemas. (Silva Sánchez, 2002).

Zaffaroni (1991) aponta que o resultado dessa hipertrofia é a crescente perda de legitimidade do sistema penal, incapaz de justificar o seu grau de seletividade e a sua incapacidade de dar resposta ao sentimento de insegurança e impunidade da maioria da população. O sistema político reage com propostas de reforma do sistema de controle penal.

Em relação à polícia, o debate gira em torno da sua reciclagem, para atuar em um Estado Democrático de Direito, visando assegurar os direitos de toda a população, e não apenas das elites; também com vistas à economia administrativa e à racionalização dos esforços de informação e prevenção necessários ao enfrentamento da criminalidade em seus vários níveis, com a redução da seletividade na atividade policial, ou o seu redirecionamento para os delitos mais graves em termos de conseqüências sociais. Tais mudanças esbarram em uma cultura repressiva, fruto do papel historicamente desempenhado pela polícia em países com grande desigualdade social, como o Brasil.

O sistema judicial é alvo de constantes propostas de mudança, que ocorrem de forma fragmentada, por meio de leis muitas vezes feitas ao sabor dos clamores da opinião pública, amplificados pela mídia, sem uma unidade capaz de garantir um mínimo de segurança jurídica e coerência interna

(Koerner, 2000). Novos tipos de delitos são caracterizados, novas áreas de criminalização aparecem, novos procedimentos são propostos, tudo na tentativa de recuperar a legitimidade perdida e um mínimo de eficácia frente a uma realidade social que cada vez mais foge ao controle dos mecanismos institucionais de controle penal.

O sistema prisional, carente de meios para responder ao número crescente de condenados que lhe é enviado, tradicionalmente degradante e estigmatizante em todo o continente, carece de toda a possibilidade de ressocialização, servindo mais como ponto de reunião de toda uma cultura da delinqüência. (Velho e Alvito, 1996:290-304).

Azevedo (op. cit.) afirma que quanto à acessibilidade ao sistema de justiça, há desinformação sobre leis e procedimentos, bem como sobre meios para buscar os direitos. Também há a perda da confiança em razão da imagem negativa do Judiciário criada pela corrupção, morosidade e ineficiência. Quanto à independência judicial, as decisões judiciais estão, em muitos casos, sujeitas a pressões externas (período para exercício da função, remuneração variável e precária, ameaças de morte, destituição de cargos) e internas (instâncias superiores). A imparcialidade e equidade dos juizes são atingidas por pressões, ameaças e corrupção; suspensão de garantias processuais; expressões vagas nos códigos que favorecem a arbitrariedade; indefinição do momento exato do início do processo; deficiências dos sistemas de defesa. Quanto à transparência, constatam-se deficiências na fiscalização e na informação sobre as atividades, bem como a inexistência de controle externo.

Enfrentar de fato o problema da violência e do crime envolve profundas mudanças no sistema de justiça criminal, por exemplo, equacionar as questões acima, trata-se de conceber a justiça como instrumento efetivo de mediação pública dos conflitos entre particulares e entre estes e o Estado. Mas, como lembra Adorno (1999), a reforma do sistema de justiça é um processo político complexo e que requer muita habilidade e, sobretudo doses elevadas de negociações, já que envolvem interesses corporativos que necessitam ser trincados e bloqueados. Dada a natureza do sistema de justiça e a distribuição de competências entre estados e federação, estabelecida constitucionalmente, qualquer projeto de reforma deverá passar necessariamente pelos governos

estaduais e pelas lideranças políticas locais. Salvo exceções, predominam nessas áreas os interesses mais conservadores no tocante ao controle da ordem social, à contenção repressiva dos crimes e ao trato nas questões de segurança pública. Mesmo quando toleram falar em Direitos Humanos, desconfiam com frequência das soluções liberais e da aposta em políticas distributivas. Ao contrário, enfatizam as políticas retributivas, que encerram maior rigor punitivo, se possível concentrado em penas restritivas de liberdade, além da maior liberdade de ação para as agências policiais no "combate" ao crime. Dado que essas forças sociais sustentam suas representações políticas nas esferas federais, em especial na Câmara e no Senado, é pouco provável que uma reforma radical do sistema de justiça criminal compatível com uma política de Direitos Humanos adquira lastro político entre distintos segmentos sociais a ponto de romper com os atuais constrangimentos institucionais, corporativos e políticos (Adorno, 1999, p. 149).

O autoritarismo presente na sociedade brasileira encontra na resistência à democratização do sistema criminal uma estrutura propícia para sua reprodução. A relação entre as instituições do sistema criminal e a população é estruturada sobre imagens, crenças e estereótipos que ficam sedimentados em ambos os lados, tanto pelas experiências concretas vividas nos processos de interação, quanto pelo conjunto de representações construído na sociedade. Desta forma, como é o caso da sociedade brasileira, recai sobre as classes populares o estigma da criminalidade e da marginalidade, como demonstram diferentes cientistas sociais, é compreensível que o tratamento dispensado a esta parcela seja marcado pela discriminação e violência.

Sérgio Adorno, estudando o resultado dos processos criminais do Júri em São Paulo, percebeu que, junto ao preconceito em relação às classes populares, outros também se verificam nos tribunais brasileiros, reproduzindo-os em outra esfera: os negros, os nordestinos e trabalhadores desqualificados têm mais dificuldade em produzir uma defesa eficaz em seus julgamentos por desconhecimento ou falta de recursos. Observou também a preocupação dos juízes em afirmar uma moral que não se coaduna com "comportamentos incivilizados" patentes entre vítimas e agressores oriundos das classes populares.

Pinheiro e Sader (1985) atentam para o fato de que nunca prevaleceu no Brasil a noção de “que a função de polícia é uma delegação feita pelos cidadãos ao Estado para que a proteção, a segurança de todos seja mais bem concretizada, sem que os cidadãos recorram à violência individual” (Pinheiro & Sader, 1985: 79). Ao contrário a atuação da polícia sempre foi seletiva, uma seleção que envolve a maior parcela da população: as classes populares. Tal dinâmica, somada aos anos de experiência autoritária acabou resultando em uma polícia que atua sem controles eficazes, de forma autônoma e, na maioria das vezes impune.

Paixão (1982:80) estudando a organização policial percebeu uma autoconcepção dos policiais civis como “lixeiros da sociedade”, ou seja, livrar a sociedade dos resíduos marginais. Para o autor, esta proteção significa a imposição autoritária de valores externos à “periferia social” A percepção de que a forma de atuação policial em relação às classes populares está assentada em imagens historicamente construídas e socialmente partilhada também é defendida por Kant de Lima, que ao tratar da cultura policial indica que há na polícia uma visão hierárquica da sociedade, na qual as classes populares pertencem a um padrão inferior cuja linguagem é a violência. Kant de Lima aponta que quando os litigantes são de status social baixo, a violência é assumida pela polícia como parte integrante do cotidiano destas pessoas (Kant de Lima, 1989: 77).

Segundo Kant de Lima (2000), nos últimos vinte anos, vários estudiosos têm apontado a presença de princípios paradoxais e características ambíguas na sociedade brasileira, na qual prega-se explicitamente a igualdade entre todos os indivíduos que compõem a sociedade, de onde decorre que os naturais desentendimentos entre eles deverão ser administrados através de negociações entre partes formalmente iguais, embora substantivamente distintas. Para o autor, o processo de negociação permanente é considerado capaz de emprestar à sociedade uma dinâmica democrática e um formato flexível, e as regras que vão gerir a administração desses conflitos devem ser oriundas da formação de um consenso. A legitimidade de tais regras residirá na sua universalidade e explicitude.

O autor explica que ao contrário do que ocorre em uma sociedade aristocrática, na qual os eixos que organizam a desigualdade política, econômica, jurídica e social são claramente demarcados, no Brasil o fato de sermos uma República, faz com que tais desigualdades não possam ser juridicamente marcadas e tais eixos não poderiam e não deveriam produzir desigualdade de tratamento político-jurídico aos segmentos da sociedade e aos indivíduos que os compõe. A responsabilidade pela ausência de uma definição estruturada em torno de eixos explícitos de legitimação da desigualdade cabe, principalmente, às instituições encarregadas de administrar conflitos no espaço público. Em relação ao status dos indivíduos, o autor adverte que a legislação processual penal admite tratamento diferenciado a pessoas que são acusadas de cometer infrações, não em função dos atos, mas da “qualidade” dessas pessoas, consagrando, inclusive, a presença de instrução superior como um desses elementos de distinção.

A presença de métodos oficialmente sigilosos de produção da verdade, segundo Kant de Lima (2000), como no caso do inquérito policial, confirma a naturalização da desigualdade própria de nossa consciência cultural: as pessoas são consideradas naturalmente desiguais. A função compensatória do Estado, portanto, é vista como uma literal compensação da desigualdade na administração dos conflitos em público e não uma promoção da igualdade para que as partes administrem seus conflitos em público. Uma das conseqüências perversa deste sistema seria, ainda segundo Kant de Lima, a ênfase nos sistemas de manutenção da ordem, através de estratégias repressivas, ao invés de mecanismos de construção da ordem.

Dentro de outra perspectiva analítica, cientistas sociais observaram as impressões dos próprios membros das classes populares a respeito da polícia. Zaluar (1994) argumenta que a visão negativa que as classes populares têm da polícia se articula em torno de dois eixos: a imagem da polícia como aquela que persegue os trabalhadores, e a imagem da polícia como agência onde se compra a impunidade, que continua na trajetória do judicial do processo penal (Zaluar, 1994:94).

Assim, segundo Zaluar (op. cit), há uma inversão da máxima de que o crime não compensa, pois, segundo essas imagens, os bandidos, por meio do

suborno, recebem melhor tratamento da polícia que os trabalhadores. Além da questão monetária que permite o suborno, o universo relacional também tem uma dimensão importante na seletividade da ação policial. Segundo DaMatta (1982: 33): “não é por acidente ou azar que certas formas de violência que acontecem neste mundo da rua ocorrem sempre contra os destituídos do mundo social: gente sem eira nem beira, ou seja, sem parentescos, sem amizades, nomes importantes”

## 5.2

### **Políticas de Segurança e Violência**

Segundo Barreira (2004), a redemocratização embora permitindo uma consolidação e renovação das instituições, repôs novos dilemas referentes à implantação da lei e da ordem. Ao longo do tempo que sucede ao processo de redemocratização, as crises de abuso de autoridade policial, o aumento da insegurança e do medo nas grandes metrópoles, a violação dos Direitos Humanos e o desrespeito à cidadania atestam os limites da política de segurança pública do país, cujo cenário é agravado por crises internas nos órgãos responsáveis. Estas crises se concretizam nas denúncias de envolvimento dos policiais em corrupção e práticas ilegais de implantação da lei e da ordem. Se é verdade que os dilemas enfrentados na implantação da lei e da ordem ultrapassam o campo de uma política de segurança pública, é fato recorrente que a população continua a exigir mais ordem e segurança, não obstante a desconfiança que depositam nos órgãos competentes para o exercício dessa finalidade. De acordo com o autor os problemas ligados à área de segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível "paz pública". Em resumo, a "presença" ou a "ausência" do governo são avaliadas e mensuradas, no imaginário da população, pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública.

No Brasil, a criminalidade violenta tornou-se um problema nacional, colocando no centro do debate político o campo da segurança pública. Quando

se trata da temática da violência, destacam-se entre outros crimes violentos as altíssimas taxas de homicídios que o país vêm apresentando em um crescendo desde os anos 1980 até 2000. Os homicídios constituem a única base nacional de dados sobre violência que possibilita comparações fidedignas entre diferentes regiões do país (Lima, Misse & Miranda, 2000), sinalizam a gravidade da violência no país e parecem representar o ápice de uma variedade de violências que afetam toda a sociedade brasileira, ainda que de maneira desigual. Estudos produzidos desde os anos 1990 revelam o aumento expressivo das taxas de homicídio conforme nos afastamos do centro em direção à periferia das grandes cidades e conforme classificam-se as vítimas por faixa etária e por gênero, de modo que são os jovens do sexo masculino moradores de áreas periféricas das capitais ou das grandes cidades as principais vítimas. A título de exemplo, as taxas de homicídio (por 100 000 habitantes) no país elevaram-se de 20,9 em 1991 para 27 em 2000 considerando-se a população total e de 35,2 em 1991 para 52,1 em 2000 considerando-se a população jovem (15-24 anos). No ano de 2000, enquanto a taxa de homicídio para o sexo masculino correspondia a 50,2, a taxa de homicídio para os jovens do sexo masculino (15-24 anos) elevava-se para 97,1 (Waiselfisz, 2002, p. 33-34, 48). Essas taxas podem variar muito conforme o recorte por áreas (regiões, capitais, cidades e distritos urbanos), gênero e faixa etária.

Pensar e implementar políticas de segurança pública é ainda um dos impasses da democratização brasileira. Ao considerarmos o peso histórico do autoritarismo brasileiro sobre as instituições estatais encarregadas de realizar o controle social, podemos inferir que houve pouco espaço para uma abordagem democrática da questão da segurança pública no país. Se o início da vida republicana brasileira não significou a vigência de uma ordem social democrática estável, as questões relativas ao controle social também não foram tratadas democraticamente. Em relação à polícia, historicamente se sobressai o papel eminentemente repressivo atribuído a essa instituição – seja para controlar movimentos das classes trabalhadoras ou manifestações populares, seja para reprimir a criminalidade cotidiana. Independentemente do regime político vigente (democrático ou autoritário), são as práticas arbitrárias

e de maus tratos que caracterizam a relação entre a polícia e certos grupos da população (pobres, trabalhadores, "vagabundos", criminosos ou suspeitos) – embora durante os regimes de exceção tenha havido um agravamento da violência institucional e uma ampliação do público por ela atingido em razão da repressão aos opositores políticos, inclusive os pertencentes à classe média, além dos criminosos comuns (Pinheiro, 1981, p. 31-33).

Durante a transição do último regime autoritário (1964-1985) para a democracia atual, o debate em torno da segurança pública ganhou nova ênfase – seja porque a questão da segurança passou a integrar a temática da democratização das instituições após 20 anos de autoritarismo, seja porque o período da transição coincidiu com o acentuado crescimento da criminalidade violenta e do sentimento de insegurança.

Nesse contexto, logo se verificou a grande dificuldade de submeter o campo da segurança ao controle democrático: não somente as próprias corporações policiais, mas também lideranças políticas apresentaram resistências a mudanças nesse sentido. A transição efetivou-se sem que projetos orientados tanto para a adequação das instituições de segurança pública à democracia como para responder eficiente e eficazmente ao problema da crescente insegurança pública surgissem ou fossem bem-sucedidos (Soares, 2003).

A partir da década de 1990 há um avanço na promoção e respeito dos Direitos Humanos por parte das políticas de segurança pública, no entanto, permanece um quadro marcado pela dificuldade de responder efetivamente às demandas da população por segurança e, mais urgentemente, reduzir as taxas de homicídio. Quais seriam então os principais problemas que limitam ou mesmo impedem o desenvolvimento de novas políticas no campo da segurança? Ou quais são os principais temas que emergem do debate sobre a insegurança?

No Brasil, antes de questionar a eficácia das políticas de segurança e justiça ou do sistema de justiça criminal, é necessário apresentar o problema da eficácia dentro da legalidade. As instituições responsáveis pela segurança e



justiça não só não atendem de forma suficiente as demandas dos cidadãos, mas, muitas vezes, atentam contra os seus direitos.

Como já observado, a questão de enfrentar com eficácia e dentro da legalidade os altos níveis de insegurança não está resolvida no país. Isso significa que, salvo exceções, nas últimas décadas predominaram posições políticas e institucionais truculentas frente ao crescente problema da criminalidade. Os princípios da nova ordem democrática, garantidora das liberdades civis, muitas vezes foram ofuscados ou mesmo abertamente contestados pelos defensores de uma "linha dura" no campo da segurança. No início da redemocratização, ocorreu uma polarização entre os atores voltados para a defesa dos Direitos Humanos, que priorizavam a submissão das polícias à nova ordem democrática, e as forças conservadoras, que defendiam uma "linha dura" (ou seja, não limitada pela nova ordem legal) em um contexto de crescimento da criminalidade e de recorrência de graves violações de Direitos Humanos (violência institucional).

Se hoje a oposição entre segurança e Direitos Humanos não é mais tão radical – as mudanças de meados dos anos 1990 para cá foram significativas, como a abertura no interior das instituições policiais para a questão dos Direitos Humanos e o recuo do discurso político abertamente autoritário –, não se pode dizer que o problema esteja resolvido. O processo de modernização da segurança pública também não contribuiu para restringir as práticas violentas (Adorno, 1998a, p. 169-170) e ainda persiste o desafio de enfrentar a insegurança de modo eficaz, sem que isso signifique fragilizar os direitos dos cidadãos.

Para superar esse obstáculo, sustenta-se a necessidade de abrir caminho para uma política de segurança que associe eficiência policial e respeito aos Direitos Humanos, ou seja, que submeta a ação policial à lei, de modo que o controle, inclusive o repressivo, seja exercido legitimamente (Soares, 2003a, p. 86-88). Na falta disso, permanece o padrão de repressão ilegítima contra largas parcelas da população periférica, em que a instituição policial destaca-se como principal algoz, mais distantes e menos cobradas ficam as demais instituições do sistema de justiça criminal. Porém, parece faltar consenso no meio social e político a respeito da necessidade de reconhecer claramente que

o controle *legítimo* da ordem é uma premissa para que se possa enfrentar o problema da insegurança em sua complexidade e conseqüentemente avançar na direção de políticas de prevenção e de segurança eficazes e democráticas.

Soma-se a isto as formas paralelas de justiça que têm proliferado no Brasil, durante as três últimas décadas e entre elas destacam-se os esquadrões da morte, as polícias mineiras, grupos compostos por membros e ex-membros dos próprios quadros policiais, milícias populares constituídas por membros da própria comunidade, bem como os linchamentos. O linchamento, conforme um estudo de caso realizado por Souza (1995), apresenta-se como uma forma naturalizada de execução do que é considerado justo. A naturalização deste tipo de ocorrências dá-se, principalmente, pelo fato das representações sociais de justiça estarem relacionadas à ética retributiva constituinte do "olho por olho, dente por dente". Dentro dessa lógica é que parecem possuir sentido as práticas marginais retaliadoras.

O crescimento de práticas paralelas de justiça nos remete a uma análise do sistema judiciário, cuja existência deveria ser suficiente para controlar a execução de vinganças particulares e impedir que interesses escusos violassem a imparcialidade da justiça que, em tese, seria o princípio norteador das ações e veredictos judiciais. Tanto Girard (1990) quanto Bobbio (1992) concebem que o objetivo do sistema judiciário não é eliminar a vingança, mas sim realizar a vingança final e definitiva, controlando apenas a ocorrência da vingança privada. Assim, no Brasil, diante da morosidade do sistema judiciário e do tratamento discriminatório frente às camadas mais pobres da população, tais formas paralelas de justiça surgem com uma certa intensidade. E não apenas como meio de punição, como o linchamento dos "culpados", mas possibilitando o advento de verdadeiros conjuntos de "códigos" e "leis" que funcionam paralelamente aos oficiais, como podemos observar em algumas favelas do Rio de Janeiro que têm um conjunto de normas próprias.

Se, por um lado, o surgimento de tantas e tão variadas formas paralelas de justiça contribui para a institucionalização da violência - uma vez que em grande parte a obediência é obtida de forma coercitiva - por outro, apontam para a necessidade de refletirmos sobre o modo de funcionamento do sistema judiciário para que algumas de suas práticas sejam revistas. Mesmo porque o

atual aparelho judiciário/penal contribui para a perpetuação da violência, na medida em que o seu funcionamento "...tem, por efeito, a objetivação das diferenças e das desigualdades, a manutenção das assimetrias, a preservação das distâncias e das hierarquias (...)" (Adorno, 1994, p.149).

Todavia, no Brasil, frente às gritantes desigualdades presentes no tipo de estratificação social que possui, a questão dos Direitos Humanos restringe-se geralmente aos direitos sociais. Pode-se observar, com certa frequência, movimentos populares que reivindicam o atendimento desses direitos. São, entretanto, escassos os movimentos, mesmo os de protesto, dirigidos ao judiciário. Quando há alguma mobilização coletiva, isso ocorre em função de uma grave violação a um membro da comunidade, que teve o poder de tocar profundamente os moradores locais. Tais ocorrências são, portanto, pontuais.

A questão dos Direitos Humanos é, geralmente, considerada como privilégio de "bandido" (Caldeira, 1991; Velho, 1991; Cardia, 1994). Isso porque os Direitos Humanos são comumente confundidos com direitos individuais e, de acordo com Caldeira (1991), na sociedade brasileira os direitos civis e individuais têm associações bastante diversas das dos direitos coletivos:

"Se estes [direitos coletivos] expressaram, (...), a expansão de direitos a grupos espoliados e excluídos da cidadania, o fato é que, em relação aos direitos individuais, a associação mais freqüente é com privilégios. Enquanto a maioria da população considera essenciais os direitos à saúde, à educação, à previdência social, etc., tende a ver como luxo os direitos de expressão, de participação em associações, de liberdade individual."(p.168).

A interpretação sobre o que são os direitos não ocorre só ao nível do senso comum ou das classes populares, como estreitamente se poderia pressupor. Esteves (1989) realizou um estudo sobre os processos relacionados aos crimes contra a honra feminina do início do século, concluindo que os valores de honra, virgindade, amor, amasiamento e casamento, por exemplo, eram muito diferentes entre as ofendidas e os juízes, cujo projeto era o de higienizar as relações amorosas das classes pobres. Os homens pobres eram o alvo preferencial: "(...) Os homens que fossem ricos jamais eram suspeitos de

comportamento imoral, eram simplesmente ricos, incapazes de cometer um crime de defloramento contra uma criada, por exemplo (...) Patrão, ou um homem rico e pervertido sexualmente era uma associação negada nas imagens dos juristas (...)” (Esteves, 1989, p.77). Adorno (1994), por outro lado, identificou uma tendência semelhante na condenação preferencial de réus inseridos socialmente nas chamadas classes populares.

Em relação à importância da inserção social, e das experiências cotidianas daí decorrentes, para a gênese e transformação das representações relacionadas aos direitos, Faria (1994) propõe algumas questões perturbadoras que nos remetem a uma reflexão sobre este processo: "(...) O que representa o sentido do direito à inviolabilidade do lar para aqueles que, nas favelas, nos guetos e nas periferias, têm seus barracos, cortiços e casas invadidos pela polícia e para os que são presos sem ordem judicial? (...) Como é possível que os "excluídos" respeitem as leis se muitos daqueles cuja responsabilidade é defendê-las muitas vezes as desrespeitam impunemente? Que credibilidade têm os códigos quando muitas de suas normas são editadas e reeditadas conforme interesses do poder econômico?" (Faria, 1994, p.70). Os administradores da justiça não estão livres das formas do aprisionamento moral originado nas suas experiências, e a sociedade civil tem mecanismos de controle baseados na divisão dos três poderes do Estado, além de outros oriundos de sua organização. Não há dúvida de que existe uma estreita ligação entre a separação de poderes, os mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas formuladas pelo Estado, e a mobilização dos direitos fundamentais como requisito *sine qua non* para a existência do Estado democrático de direito. No próximo capítulo faremos uma breve análise das políticas de segurança pública do Rio de Janeiro de 1982 até o governo atual. Demonstraremos que a partir da primeira gestão de Brizola como governador criou-se um marco referencial de respeito aos Direitos Humanos nas políticas de segurança pública. Observaremos como ao longo dos governos posteriores as diretrizes dos planos de segurança aproximaram-se e afastaram-se deste referencial até adquirir certa estabilidade em meados da década de 1990.

## 6

### **As Políticas de Segurança Pública e os Direitos Humanos no Rio de Janeiro**

Ao observarmos o debate sobre as políticas de segurança pública podemos observar um “movimento pendular”, em que há a alternância entre a solução do endurecimento das ações policiais e das soluções mais democráticas e de cunho social (Soares, 2000). Esta visão seria endossada pelos setores mais à esquerda da sociedade, enquanto a primeira seria propugnada pelos setores mais conservadores. O diversificado cardápio composto pelos temas relativos à violência e à segurança pública, bem como as reações por eles desencadeados, dramatizam os impasses e as dificuldades enfrentadas para a consolidação democrática no Brasil do período pós-abertura. O Rio de Janeiro é um caso emblemático das marchas e contramarchas dos princípios norteadores da segurança pública, o movimento pendular ou de gangorra, deu o tom dos debates e das políticas de segurança pública implementadas pelo Estado ao longo das duas últimas décadas, como veremos a seguir.

Beato (1998) também afirma que a proposição de políticas de segurança públicas, no Brasil, consiste em um movimento pendular que oscilaria entre a reforma social e a repressão individual. A idéia da reforma decorre, segundo o autor, da crença de que o crime resulta de fatores sócio-econômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. As propostas de controle da criminalidade de um lado, passam tanto por reformas sociais de profundidade, e de outro, por reformas centradas nos indivíduos com o intuito de reeducar e ressocializar criminosos para o convívio em sociedade.

O movimento pendular também abrange aqueles que acreditam que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas e não de reformas, a não ser por penas mais duras. Entre estas pessoas há a crença de que a criminalidade encontra condições ideais de florescimento quando é baixa a disciplina individual e o respeito a normas sociais. A dissuasão do comportamento criminoso, então, passaria

necessariamente por uma atuação mais intensiva do sistema de justiça criminal. Conseqüentemente, políticas de segurança pública enfatizam a necessidade de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e das instâncias de controle social. Isto significa legislações mais duras e maior policiamento ostensivo de forma tal que as punições dos delitos sejam rápidas, certas e severas. Se necessário, até mesmo a atuação das Forças Armadas é requisitada e apoiada por parcela da população. Não se descarta, ainda, o efeito dissuasório que soluções finais tais como a pena de morte, teriam sobre o comportamento criminoso.

Como vimos, a segurança pública foi uma área especialmente sensível no processo de depreciação dos mecanismos de controle do regime militar. Entendida como área estratégica dentro da filosofia de segurança nacional, seus responsáveis, mesmo no âmbito estadual, eram subordinados diretamente ao governo federal. Invariavelmente, generais do Exército eram nomeados para as secretarias de segurança estaduais. O Rio de Janeiro não foi exceção à regra. A peculiaridade fluminense começou a se configurar quando participa do processo sucessório Leonel Brizola, o único candidato a governador, em 1982, eleito por um partido alternativo àqueles que haviam herdado as máquinas políticas do período autoritário (MDB e ARENA). Durante seu mandato criou o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos (1983) e tomou algumas medidas no campo da segurança pública cuja tônica era de respeito aos direitos de toda a população. O respeito pelos direitos fundamentais já havia sido esboçado durante sua campanha. A candidatura de Brizola foi alicerçada pelo peso de sua figura política como opositor do regime militar<sup>1</sup>, o candidato angariou o voto das classes populares por não estar ligado à memória das remoções das favelas, entre outras questões, que remetiam ao período militar. Durante sua gestão Brizola adotou os Direitos Humanos como forma de “responder” as demandas da população que o elegera. É importante destacar que a promoção dos Direitos Humanos não

---

<sup>1</sup>Leonel Brizola (1922-2004) foi Brizola foi o único político eleito pelo povo para governar dois estados diferentes (Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro) em toda História do Brasil. Exerceu também a presidência de honra da Internacional Socialista. Brizola foi prefeito de Porto Alegre, governador do Rio Grande do Sul, deputado federal pelo extinto estado da Guanabara quando foi exilado do país pelo regime militar instaurado em 1964. Quando retornou foi duas vezes governador do Rio de Janeiro.

estava só na área da segurança pública, mas também em sal preocupação com as urbanizações de favelas, projetos sociais e educacionais; como os Cieps<sup>2</sup>. No que se refere à política estadual, Brizola dedicava um espaço especial à questão dos Direitos Humanos e o combate à violência policial<sup>3</sup>. Habilmente, Brizola captava o deslocamento operado na discussão sobre os Direitos Humanos e sobre a violência do Estado, condenando as ações policiais nas favelas e nas áreas mais pobres do estado. Reivindicava o respeito igual aos direitos de inviolabilidade privada e denunciava os abusos dos órgãos de segurança. Condenava as *blitzen* discricionárias e as manifestações explícitas de violência no tratamento dado às populações pobres (Buarque de Hollanda, 2006).

Uma vez eleito Brizola procurou traduzir em iniciativas práticas a marca popular que assumira em campanha. No âmbito da segurança pública, uma das áreas em que fora mais enfático em suas intervenções, tomou medidas de impacto que visavam marcar um diferenciador entre o que seria sua gestão e as políticas anteriores. Sempre orientado pelo princípio da extensão do respeito aos Direitos Humanos às camadas pobres da população e pelo projeto de humanização do trabalho policial, Brizola extinguiu a secretaria de Segurança Pública, identificada como aparelho de controle inspirado na filosofia discricionária e autoritária do regime militar. Em seu lugar, foi criado o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos (1983). Órgão presidido pelo próprio governador que reunia membros de várias entidades e representantes da sociedade civil, tendo como meta funcionar como fórum de debates no interior do qual seriam definidas as novas diretrizes que orientariam as políticas públicas de segurança e áreas conexas (Sento-Sé, 1998). Com a extinção da Secretaria de Segurança, a chefia da Polícia Civil e o Comando Geral da Polícia Militar ganharam estatuto de secretaria. Para ocupá-los, Brizola nomeou profissionais das respectivas corporações: o

---

<sup>2</sup>Em maio de 1985 inaugurou-se, na capital do Estado do Rio de Janeiro, o primeiro Ciep (Centros Integrados de Educação Pública). Durante os anos 80 e 90, em dois períodos governamentais (1983-1986 e 1991-1994) foram construídos e postos em funcionamento 506 Cieps, escolas públicas de tempo integral, com concepção administrativa e pedagógica próprias. A intenção declarada era a de promover um salto de qualidade na educação fundamental do estado.

<sup>3</sup>A atuação pioneira de Brizola junto aos Direitos Humanos tem sido abordada de forma sistemática na literature especializada em diversos aspectos. Cf. (Sento-Sé 1998; Soares 2002; Soares 2004; Buarque de Hollanda 2006)

delegado Arnaldo Campana, para a Polícia Civil, e o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira<sup>4</sup>, para a Polícia Militar. A dimensão dessa iniciativa é sensível, sobretudo no caso do escolhido para o Comando da Polícia Militar, nomeando um oficial negro, altamente respeitado em sua própria corporação e comprometido com a ação policial pautada pelo respeito à lei, Brizola reiterava o princípio que nortearia sua política de segurança. Mesmo antes da primeira reunião do novo secretariado, Brizola determinava que daquele momento em diante as “batidas” policiais deveriam ocorrer sempre respeitando a lei, declarando não admitir o uso indevido da força por parte dos órgãos de segurança.

No final do mandato de Brizola, o aumento da violência urbana que vinha da década de 1970, como já vimos anteriormente, não havia sido revertido, somando-se a isto expansão do tráfico de drogas e armas<sup>5</sup>. A percepção de insegurança e a sensação de medo também não pararam de crescer, foi-se espalhando e consolidando um sentimento difuso de que o governo não agia, de que o poder público se eximira de zelar pela segurança da população, deixando-a à sua própria sorte. As restrições determinadas às formas convencionais de atuação policial, saudadas inicialmente como um avanço significativo para a nova ordem democrática que se pretendia instaurar, pouco a pouco passaram a ser percebidas como uma espécie de cumplicidade com o crime, gerando um descontentamento cada vez maior. A resposta da população veio em dois eixos, no repúdio aos Direitos Humanos, que passaram a ser entendidos como convivência com os bandidos e na eleição de Moreira Franco, cujo *slogan* de campanha era “acabar com a violência em seis meses” (Soares, 2002).

É em meio a uma atmosfera de descrédito quanto à eficácia dos princípios orientadores da política de segurança pautada no respeito aos Direitos Humanos que Moreira Franco, candidato pelo PMDB e respaldado pelo apoio de uma frente composta por doze partidos, vence as eleições de 1986. Segundo Francisca Soares, a campanha de Moreira Franco apresentava

---

<sup>4</sup>Em 18 de fevereiro de 1983, Nazareth Cerqueira assumiu o comando-geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, era formado em Psicologia e Filosofia, tendo ainda cursos em Técnica de Ensino e Psicotécnica Militar.

<sup>5</sup>Segundo Francisca Soares, a partir da década de 1980, novos atores, como o tráfico de drogas e armas dão origem ao que a autora classifica como “nova violência”.



sua candidatura como a “civilização” que se opunha à “barbárie” brizolista. Além disso, pertencia ao partido do então Presidente da República, José Sarney, que desfrutava de grande prestígio em decorrência do sucesso popular dos primeiros meses do Plano Cruzado.

No primeiro dia de gestão o novo governador autorizou a ocupação das favelas por policiais militares, demarcando claramente que a “era Brizola” havia acabado. Segundo Soares (2000), é possível observar durante esta gestão um recrudescimento das políticas de segurança, entretanto, não houve uma redução no crescimento da violência, e nem foram elaboradas medidas que dessem conta dos problemas da segurança pública. A resposta do Estado às manifestações ostensivas de força por parte de grupos ligados ao comércio ilegal de drogas não foi muito além da retomada de antigas práticas policiais. Incursões armadas nas favelas e eliminação ou prisão de um ou outro chefe local, imediatamente substituído por seu lugar-tenente. Antigos policiais que haviam se iniciado e se firmado nos órgãos de segurança nos tempos do regime militar adquiriram grande autonomia, tratando a segurança pública como uma espécie de problema técnico. A tendência a uma relativa autonomização de determinados setores das polícias em relação às instâncias políticas de comando se estendeu a diversos outros setores do governo, o que contribuiu para que Moreira Franco, às vésperas de passar o cargo, fosse o governador com maior índice de rejeição do país (Soares & Sento-Sé, 2000). Seja por convicção, seja, o que é mais provável, por omissão, o quadriênio 87/90 pode e deve ser encarado, segundo Soares (op. cit.), como um período de retorno de uma política de segurança que deixava em segundo plano o respeito aos Direitos Humanos e a orientação da ação policial pautada pelo respeito à lei.

Em 1991 assume um novo governo e ocorre uma nova inflexão na área de segurança pública. O retorno de Brizola para um segundo mandato deu-se através de uma vitória no primeiro turno na eleição de 1990, quando conquistou cerca de 60 % dos votos válidos. Antes disso, Brizola já tivera desempenho expressivo nas eleições presidenciais de 1989, obtendo 52,09 % dos votos válidos no Rio de Janeiro. Muito rapidamente ocorreu a repetição quase que automática de jargões e propostas lançadas em seu primeiro governo,

mas a defesa dos Direitos Humanos passou por uma clivagem fruto da tensão entre as demandas dos setores da sociedade civil organizados em torno da defesa dos direitos e a parcela autoritária da sociedade e do Estado.

É no período de 1991 a 1994 que a idéia de que os níveis de criminalidade e violência cresciam de forma descontrolada chega a proporções tais que os apelos mais contundentes para a adoção de métodos discricionários passam a ser abertamente aceitos por diversos setores da opinião pública. Clama-se por eficiência, se necessário em detrimento dos Direitos Humanos.

Três acontecimentos de origem e natureza distintas contribuíram para conferir contornos dramáticos e, aparentemente, corroborar as imagens de caos urbano e o sentimento de insegurança: os chamados arrastões (1992) ocorridos nas praias da Zona Sul da cidade e as chacinas da Candelária (1993) e Vigário Geral (1994). No que diz respeito às duas chacinas, a apuração de que havia a participação de policiais reforçou a percepção já largamente disseminada segundo a qual não somente o governo era inoperante como não tinha qualquer controle sobre setores das corporações policiais. A idéia de que havia um poder criminoso paralelo nas comunidades mais pobres e faveladas era como que duplicada pela noção de que também havia uma razoável margem de autonomia nos órgãos de segurança do Estado. Se, pouco menos de dez anos atrás, o governo Brizola era acusado de manter ligações perigosas com os banqueiros do jogo do bicho, agora o foco era deslocado para o comércio ilegal de drogas. Iniciativas inovadoras, como a criação do policiamento comunitário, estratégia utilizada em vários países e implementada em alguns bairros do Rio de Janeiro eram encaradas como insuficientes, e nas corporações, amplos setores viam iniciativas desse tipo como uma espécie de amesquinamento do trabalho policial (Muniz, Musumeci & Larvie 1997).

Em 1992, quando da realização de um encontro internacional sobre meio ambiente, a ECO-92, forças do Exército assumiram o policiamento ostensivo do Rio de Janeiro, em virtude da presença de uma série de autoridades e chefes de Estado na cidade. O ambiente ordeiro e tranquilo que marcou os dias do encontro ficou gravado na memória da opinião pública e foi atribuído exatamente à presença das tropas do Exército nas ruas. Dois anos depois, a memória daqueles dias funcionava como principal trunfo para as

intervenções de alguns dos setores da sociedade que reclamavam por maior segurança. Os sentimentos que concorriam para o crescimento dessa demanda: 1) a percepção de que a violência crescia em ritmo assustador; 2) a imagem de que as forças policiais eram inoperantes e corruptas; 3) a idéia de que o governo estadual não tinha vontade política, força e controle sobre os órgãos repressivos capazes de reverter o quadro. Com o desencadear do debate eleitoral, as pressões para a intervenção do governo federal cresceram.

A gestão de Marcello Alencar, eleito em 1995, e a nomeação do General Nilton Cerqueira para o comando da segurança no estado representaram a retomada da política pautada pela força, com componentes fortemente discricionários. O General Cerqueira foi ligado aos órgãos de repressão do Exército durante o regime militar, e voltava para o lugar que ocupara nos anos de 1970 (uma das primeiras iniciativas do governo Marcello Alencar foi ressuscitar a Secretaria de Segurança Pública, extinta por Brizola, em 1983), imprimindo uma linha de atuação bem semelhante. O símbolo de sua gestão à frente da segurança do estado foi a instituição da condecoração por bravura, conhecida também como “premiação faroeste”, pela qual policiais que se destacassem no enfrentamento aos criminosos, recebia honras militares e gratificações adicionais ao soldo. O critério básico de distinção: o número de bandidos mortos em ações policiais<sup>6</sup>. A partir de gestão do General Nilton Cerqueira, a Polícia Militar do Rio de Janeiro, matou com uma intensidade jamais vista no período pós-regime autoritário. Entre janeiro e maio de 1995, a média de morte da PM era de 3,2 pessoas por mês. Após assumir a Secretaria de Segurança Pública, de junho de 1995 à fevereiro de 1996, o número de mortes passou para 20,55 por mês<sup>7</sup>.

Com o final da gestão de Marcello Alencar ocorre o que Silva (2005) chama de uma *inflexão civilizatória*: a proposta de pacificação da cidade por meio de soluções democráticas para o “problema da segurança pública”, significando com isso o respeito aos direitos civis de toda a população e a submissão das atividades policiais ao controle da sociedade civil. A proposta

---

<sup>6</sup>Sobre os efeitos de tal medida, cabe a consulta aos trabalhos de Ignácio Cano. Segundo dados levantados e analisados por este pesquisador, um dos resultados da adoção da premiação por bravura foi o aumento da letalidade provocada pela ação policial, por um lado, e, por outro, o aumento de baixas entre as próprias forças policiais. Ver Cano (1997).

<sup>7</sup>“Gratificação aumenta assassinatos no Rio”, *Folha de S. Paulo*, 8 de abril de 1997.

advogava a necessidade de domesticar a polícia e de levar a cidadania para as favelas e periferias, integrando seus habitantes, particularmente os jovens, à cidade (Leite, 2000). Surgida inicialmente do campo da sociedade civil, agregava pesquisadores interessados em diversas modalidades de violência, integrantes de ONGs e de movimentos sociais, e se configurava como uma forte corrente de opinião que intervinha no debate público, procurando pautar a atuação do governo estadual e influir sobre a opinião pública. Sua atuação envolvia pelo menos três linhas. Uma dizia respeito à produção e publicização de dados e análises sobre homicídios dolosos, letalidade policial, vitimização de jovens e crianças, violência doméstica, entre outros (cf. Soares 1996, & Cano, 1997). Apoiada nessa, uma segunda linha de conduta foi preparada, a proposição de novos procedimentos e rotinas policiais, bem como de políticas públicas focadas nos segmentos populacionais compreendidos como “de risco”, isto é, que se encontrariam em situações-limite facilitadoras do ingresso no crime. Uma terceira frente de atuação relacionava-se à realização de atos e campanhas contra a violência

Segundo Silva (op. cit.), as eleições de 1998 para o governo do estado apresentaram uma novidade: a proposta de realização da *inflexão civilizatória* a partir do aparelho de Estado. Articulada no interior de uma composição entre o PDT e o Partido dos Trabalhadores (PT), com a candidatura de Anthony Garotinho e de Benedita da Silva, essa proposta adquiriu centralidade naquele contexto eleitoral, que foi marcado pelo tema da segurança pública. Tendo sua imagem pública ainda fortemente vinculada a Brizola, Garotinho deste se distanciava abraçando o que foi então enunciado como a “terceira via”: uma alternativa às políticas de segurança pública dos governos estaduais anteriores que oscilariam entre “o endurecimento contra o crime” e o “absenteísmo na área da segurança pública que fora associado à defesa dos Direitos Humanos” (Soares, 2000). Para fundamentar sua plataforma de governo, o candidatou elaborou juntamente com Luis Eduardo Soares<sup>8</sup> “Sete Propostas para uma

---

<sup>8</sup>Luis Eduardo Soares é Mestre em Antropologia Social Museu Nacional/UFRJ, em 1991, doutorou-se em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. De janeiro de 1999 a 17 de março de 2000, foi Subsecretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e, entre outubro de 1999 e março de 2000, Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro.

política democrática de segurança pública” (Garotinho; Soares 1998, p. 142-153).

A partir da gestão de Anthony Garotinho há um retorno da doutrina dos Direitos Humanos e uma diminuição do movimento pendular, diferentemente do que ocorreu no período de 1982 a 1999, há uma estabilização, e uma nova mudança de lugar do pêndulo, na postura dos governadores diante da defesa dos Direitos Humanos. A estabilização da defesa dos Direitos Humanos a partir de segunda metade dos anos 1990 está relacionada com as mudanças observadas por Koerner (op. cit) que explicamos no segundo capítulo.

Em janeiro de 2003 Rosinha Matheus, mulher do ex-governador Anthony Garotinho, toma posse como governadora do Rio de Janeiro. Em março do mesmo ano os governos Federal e do Rio de Janeiro anunciaram um plano de segurança pública para combater a criminalidade no estado. A medida inclui a liberação de R\$ 40 milhões para a capacitação e qualificação da polícia e R\$ 700 mil para melhorar as condições do Complexo de Bangu<sup>9</sup>. Após uma série de ataques contra hotéis e pontos turísticos tradicionais da cidade o ex-governador Anthony Garotinho substituiu o coronel Josias Quintal na Secretaria de Segurança Pública prometendo fazer do Rio um "modelo" de segurança e a criação de metas de segurança e medidas para deter a ação de traficantes. Ao mesmo tempo o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, propôs que o governo federal crie uma tropa de elite na Polícia Federal do Rio para reforçar o combate à violência.

Na madrugada do dia 22 de fevereiro de 2004, os jovens Liniker Ferreira Madeira, de 17 anos, Leandro Santos da Silva, de 16 anos, Jean Alexandre de Campos, de 13 anos e Marcelo Rodrigues da Silva, de 16 anos, voltavam de um baile funk, na favela da Rocinha, quando foram abordados pelos policiais do BOPE, que realizavam uma operação na área<sup>10</sup>.

Segundo o padrasto de Jean Alexandre, os policiais colocaram um saco plástico na cabeça de Leandro e obrigaram todos os garotos a seguir descendo a rua dizendo que iam matar um deles. Em seguida, os jovens foram levados

---

<sup>9</sup> Dados retirados do relatório “Rio de Janeiro: Segurança Pública”, Arquivo 2000-2004. Disponível em: <http://www.consciencia.net/2006/0304-rj-seguranca-2000-2004.html>

<sup>10</sup> Capturado em 10/10/2007 em: <http://www.consciencia.net/2004/mes/14/rj-rocinha.html>

para a Travessa Gregório e ali baleados. Liniker e Leandro morreram na hora e os outros dois foram levados para o hospital municipal Miguel Couto. Apenas o adolescente Marcelo Rodrigues da Silva conseguiu sobreviver. Marcelo, única testemunha do caso, ficou internado em estado grave sob vigilância diária de dois policiais militares.

A Associação de Moradores da Rocinha estava ciente de que o BOPE reforçaria o policiamento naquele dia de um modo preventivo, mas que não fariam qualquer operação mais ofensiva contra os moradores do local, tanto que o baile funk e o baile de carnaval, que seriam realizados no local, não foram cancelados. Cerca de cinco mil pessoas circulavam pela favela, quando os policiais realizaram a operação que resultou na morte dos três rapazes.

Em 23 de setembro de 2004, o Centro de Justiça Global enviou uma denúncia para Philip Alston, Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias e Arbitrárias. O documento informava sobre a operação policial do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (BOPE), na favela da Rocinha<sup>11</sup>.

No dia 21 de outubro de 2004, a Justiça Global divulgou o “Relatório Rio: Violência Policial e Insegurança Pública”<sup>12</sup>, simultaneamente no Rio de Janeiro e em Washington durante audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

O relatório ressalta que as autoridades do Rio de Janeiro se utilizam em larga escala da violência direta como forma de controle social e combate à criminalidade, mas também se valem da manipulação de determinados instrumentos jurídicos, como os autos de resistência, os mandados de busca e apreensão itinerante e o crime por associação ao tráfico, para dar uma aparência de legalidade a suas ações. Segundo o relatório as taxas de homicídios nos grandes centros urbanos do Brasil estão entre as maiores do mundo. Em 2002, foram cerca de 50 mil homicídios. Seriam nas comunidades mais carentes onde os habitantes já são privados da proteção do Estado, que existiria a maior concentração de homicídios e de crimes violentos. O que o

---

<sup>11</sup>“Relatório Rio: Violência Policial e Insegurança Pública” 21 de outubro, 2004. Disponível na internet em: [www.justicaglobal.org.br](http://www.justicaglobal.org.br)

<sup>12</sup>Idem

relatório aponta é que ao falhar em tratar a longo prazo das necessidades de segurança pública de todos os setores da sociedade brasileira, como parte de uma estratégia governamental abrangente para combater a violência, sucessivos governos permitiram a institucionalização de um policiamento baseado em violações de Direitos Humanos e corrupção.

“O estudo revela como as comunidades socialmente excluídas estão encurraladas, de um lado, pelos níveis elevados de violência praticada pelos criminosos e, de outro, pela repressão e discriminação praticadas pelas forças policiais dais quais deveriam receber proteção. “Há uma negligência dos governos estaduais e federal na providência de segurança pública. Reconhecemos que combater a violência armada é um trabalho difícil, mas houve uma decisão em se combater com base só na repressão. Só que o conceito de segurança com base na redução dos Direitos Humanos não protege ninguém”<sup>13</sup>, afirma Tim Cahil, responsável pelo relatório.

O relatório aborda também as execuções ocorridas na favela do Caju e a chacina ocorrida na Baixada Fluminense durante a gestão de Rosinha Garotinho. No dia 6 de janeiro de 2004, na favela do Caju, zona norte do Rio de Janeiro, cinco jovens que estavam sentados em um bar, entre eles um garoto de 13 anos, foram executados. Um sobrevivente e vários familiares relataram que os policiais chegaram correndo e atirando nos cinco rapazes, eles ainda tentaram se identificar, mas não adiantou. No dia seguinte, seus corpos foram encontrados enterrados em uma fossa localizada próxima à comunidade<sup>14</sup>.

A chacina de 31 de março de 2005, ocorrida no subúrbio da Baixada Fluminense, quando um grupo de homens, alguns mascarados e encapuzados, atiravam a esmo pelas ruas, algumas vezes parando os carros para liquidar suas vítimas à queima roupa. O saldo, até às 11 da noite daquele dia: 29 mortes<sup>15</sup>.

A governadora Rosinha Garotinho determinou rigor e prioridade máxima na investigação que apura os autores da chacina ocorrida nos municípios de Nova Iguaçu e Queimados, na Baixada Fluminense. Rosinha

---

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> “Impunidade na Baixada Fluminense” s/d

<sup>15</sup> Idem

Garotinho decidiu que o governo do estado, através da Secretaria de Direitos Humanos, cobrisse todas as despesas do sepultamento e que as secretarias de Ação Social, Direitos Humanos e a Defensoria Pública dessem total assistência às famílias das vítimas. Determinou também a criação de uma comissão especial para fazer um levantamento da existência de grupos de extermínio em atuação na Baixada Fluminense.

Para a Anistia Internacional (2006) o mandato de Rosinha será lembrado, principalmente, pela degradação do Estado provocada pelos níveis de violência alarmantes e pela perda de muitos jovens, incluindo policiais, suspeitos de crimes, e transeuntes inocentes.

O atual governador Sérgio Cabral elegeu-se com forte votação das favelas e bairros pobres do Rio de Janeiro, e uma das razões para esse apoio foram as promessas de um novo tipo de segurança pública, com respeito aos direitos humanos nas comunidades, combate à corrupção policial e inclusive o fim do uso dos blindados em operações nas comunidades. A expectativa continuou logo após a posse, com a indicação para o comando da Polícia Militar do coronel Ubiratan Ângelo, reputado como tendo bom diálogo e relações com lideranças comunitárias e organizações de direitos humanos.

Contudo, em 27 de junho de 2007, o a polícia militar do Rio de Janeiro realizou no Complexo do Alemão uma operação policial executada pelas Polícias Militar e Civil do Estado do Rio de Janeiro em conjunto com a Força Nacional de Segurança, sob fundamento de combate e repressão à atuação de narcotraficantes. A operação contou com a participação de 1.350 agentes policiais, a utilização de 1.080 fuzis, 180.000 balas e teve duração de cerca de oito horas. Após o término da operação, o Estado divulgou a apreensão de 14 armas, 50 explosivos e munição de 2.000 balas, supostamente em poder de traficantes. Entretanto, mesmo com as declarações públicas de agentes do Estado do Rio de Janeiro sobre a preparação desta operação e a utilização de atividades de inteligência para que houvesse o mínimo de risco à população civil, somente na operação do dia 27 de junho de 2007, 19 pessoas foram



assassinadas e cerca de 60 foram feridas por arma de fogo, a maioria vítima de balas perdidas<sup>16</sup>.

Uma pesquisa realizada pelo Grupo Cultural Raízes em Movimento<sup>17</sup> em parceria com o jornal Fazendo Media constatou que a grande maioria dos moradores do Complexo do Alemão reprovava a política de Segurança Pública do governo Sérgio Cabral. No dia 21 de julho foram ouvidas 787 pessoas nas favelas da Grota, Pedra do Sapo, Morro do Alemão e Morro dos Mineiros, todas pertencentes ao Complexo. Dos entrevistados, 91% disseram não apoiar "invasões da polícia no Complexo do Alemão, como a mega-operação realizada no dia 27 de junho", enquanto 7% responderam que apóiam essas operações e 2% não quiseram responder<sup>18</sup>.

Segundo a Radiobrás<sup>19</sup>, um documento assinado por 17 entidades de Direitos Humanos foi encaminhado no dia seguinte a operação à Organização dos Estados Americanos (OEA) denunciando a ação policial no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Eles solicitaram a visita *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos do organismo internacional ao Rio de Janeiro para apurar as denúncias.

Foi neste contexto que a Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ solicitou um relatório sobre as 19 mortes ocorridas no complexo de favelas do Alemão, em virtude da mega-operação realizada no dia 27 de junho. O relatório, que foi feito com base nos laudos do Instituto Médico Legal, aponta que, pelo ângulo dos disparos, de cima para baixo, algumas vítimas estavam sentadas ou ajoelhadas. Ainda de acordo com o documento, as vítimas apresentam "inúmeros ferimentos" nos braços, resultantes de uma "autodefesa", além de tiros na nuca e pelas costas à curta distância. Ou seja, no momento dos disparos, elas procuraram, com braços e mãos, proteger cabeça e tórax, indicando, ainda, que as mesmas se encontravam desarmadas, o que se

---

<sup>16</sup>Capturado em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/18/materia.2007-07-18.6093898195/view> em 15/09/2007

<sup>17</sup>Com sede no Complexo do Alemão

<sup>18</sup>Capturado no site

<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatorio/noticias/noticias/4544.asp> em 01/10/2007

<sup>19</sup> Capturado no site <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/18/materia.2007-07-18.6093898195/view> em 12/09/2007

confirma na dissonância entre o número de armas encontradas (14) e o número de assassinatos cometidos pelas polícias (19).

## 7 Conclusão

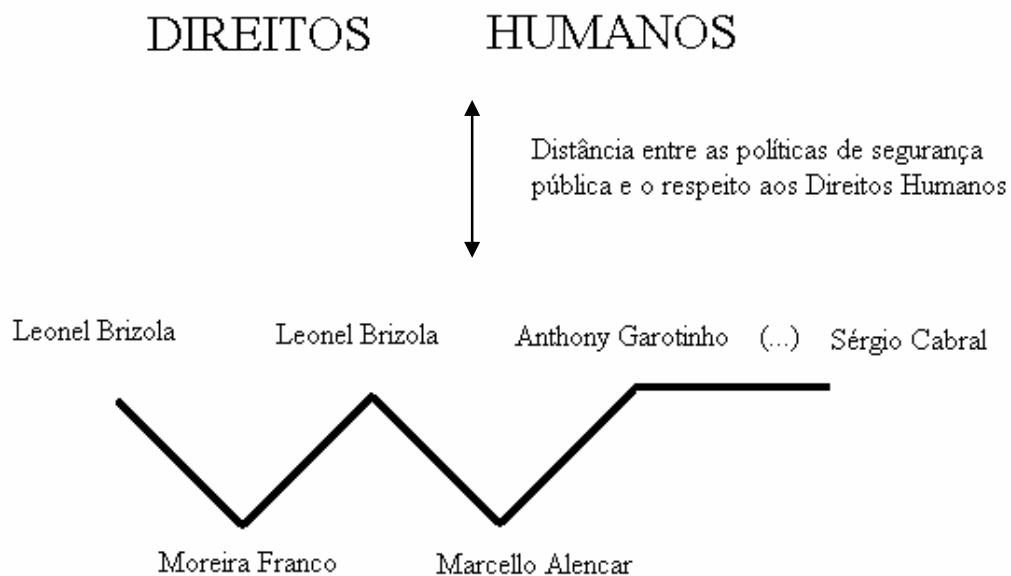
Em que pesem os avanços na defesa dos Direitos Humanos, fruto da organização das redes da sociedade civil, das iniciativas do Governo Federal e da estabilização do respeito aos Direitos Humanos pelo Governo Estadual, ainda persistem casos de abuso e desrespeito aos Direitos Fundamentais. O nosso Estado, de vocação autoritária, internalizou a defesa dos Direitos Humanos resultando em uma tensão entre as continuidades e as rupturas.

O primeiro ponto que gostaria de resgatar deste trabalho é a associação entre o liberalismo e a “práxis” autoritária dos militares, apresentada no primeiro capítulo. Na origem de nossa formação social o liberalismo padronizou as regras que permitiram às elites políticas reforçarem sua dominação. O que possibilitou que as barreiras horizontais tivessem grande longevidade, como elas não são estabelecidas por lei o alcance dos meios legais no seu combate é extremamente limitado. Os mecanismos responsáveis por manterem as barreiras horizontais são em larga nas relações sociais, o que faz com que a coerção física só seja necessária em último caso. No entanto, a existência de outros mecanismos de controle não fez com que a violência institucional estivesse fora das práticas comuns. Com a redemocratização a resistência dos militares a saírem da cena política do país permitiu que eles estendessem seu controle sobre a cena pública durante ainda muito tempo após a abertura. E a forma como ocorreu a redemocratização permitiu que no campo da segurança pública e do sistema criminal, que foi tratado no capítulo quatro, permanecessem nichos de tradição autoritária, principalmente no que concerne ao respeito aos direitos fundamentais e ao tratamento dispensado às classes populares.

No segundo capítulo apresentei o que acredito serem as condições *sine qua non* para a formação e consolidação de um Estado de Direito: o respeito aos Direitos Humanos, a necessidade da formação de esferas públicas e o respeito à diversidade. O levantamento apresentado no capítulo três é a materialização da nossa hipótese, pois acredito que só foi possível encontrar

um número grande de organizações da sociedade civil levantando a bandeira dos Direitos Humanos porque existe uma esfera pública para isso.

O argumento do quinto capítulo é melhor sintetizado no esquema abaixo:



No dia 17 de outubro deste ano, as favelas da Coréia e do Taquaral, localizadas na zona oeste do Rio de Janeiro, foram ocupadas por cerca de 300 homens durante uma operação feita pela Polícia Civil. Um menino de quatro anos, um policial civil e dez supostos traficantes morreram. O delegado da Core (Coordenadoria de Recursos Especiais) Rodrigo Oliveira foi baleado e levado de helicóptero para o Hospital Miguel Couto, na Zona Sul. Outra criança de dez anos ficou ferida por bala. Doze pessoas suspeitas de ligação com o tráfico foram presas. Mais quatro policiais foram atingidos por tiros<sup>1</sup>.

O secretário estadual de Segurança do Rio, José Mariano Beltrame, afirmou, posteriormente: “Um tiro em Copacabana é uma coisa. Um tiro na Coréia (periferia) é outra. À medida que se discute essa questão do enfrentamento, isso beneficia a ação do tráfico de drogas.” Beltrame afirmou

<sup>1</sup> Capturado em 17/10/2007 no site <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/10/17/298182778.asp>

ainda que a política da secretaria de Segurança seria de inteligência, mas são necessárias operações, como as da Favela da Coréia<sup>2</sup>.

Para a presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, Margarida Pressburger, ao reconhecer que "um tiro em Copacabana é uma coisa, e um tiro na favela da Coréia é outra", Beltrame "assumiu publicamente que, para o governo, o morador de classe média da Zona Sul recebe tratamento diferente e tem direitos de cidadania que o trabalhador que mora na favela não tem, quando é obrigado a ficar no fogo cruzado dos policiais com os traficantes, tem sua casa invadida por uns e por outros e não tem onde se abrigar"<sup>3</sup>.

O governador do Rio, Sérgio Cabral, comentou as críticas feitas pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ao secretário de Segurança, afirmando seu apoio ao secretário de segurança e afirmando que a declaração de Beltrame "não tem nada a ver com discriminação. É que, numa comunidade, você tem que levar em consideração os aspectos físicos. Se você vai na Avenida Copacabana, você não vai ser recebido a tiros pelo tráfico de drogas. Mas se você vai na Coréia, você vai ser recebido a tiros de fuzil. Essa é a diferença. Mas, seja em Copacabana, Ipanema, Barra ou na Coréia, onde a polícia entrar e for recebida a tiros, vai ter reação nossa"<sup>4</sup>.

Segundo Lemgruber (2004), o Brasil assiste a um verdadeiro genocídio de jovens pobres, sobretudo negros, principalmente como resultado do aumento vertiginoso das dinâmicas criminais ligadas ao tráfico de drogas e ao fácil acesso às armas de fogo. Para a autora há a existência de uma dramática concentração de mortes violentas entre jovens negros (entendidos como o somatório de pretos e pardos) indicando que a distribuição desigual de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento) entre brancos e negros no Brasil acaba por provocar outro tipo de desigualdade, a desigualdade na distribuição da morte violenta. Assim, são os pobres e os negros e, entre estes, os mais jovens, as vítimas preferenciais da violência letal.

---

<sup>2</sup>Capturado em 23/10/2007 no site: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/10/23/325129065.asp>

<sup>3</sup>Idem

<sup>4</sup> Capturado em 24/10/2007 no site <http://201.7.176.18/rio/mat/2007/10/24/326884790.asp>

Investidas com as do Complexo do Alemão e agora, às vésperas da conclusão da dissertação, da favela da Coréia, foram justificadas historicamente pelo peso do autoritarismo brasileiro transposto a um tratamento discriminatório às classes populares, constituindo-se de forma a estabelecer um *corpus* de idéias legitimadoras de práticas, poderes e costumes, uma espécie de tradição.

Como observa Hobsbawn (1997) a “Invenção das Tradições” prescinde da idéia de que a legitimação passa pela organização de dados empíricos, conceitos e preconceitos de forma a tornar plausíveis e justificáveis idéias e comportamentos que venham ao encontro de interesses organizados. Um de nossos objetivos ao escrever este trabalho foi pensar o autoritarismo como Hobsbawn (Op. cit.) pensou as tradições, um caminho para esclarecer as relações com o passado. Outra relação entre o nosso autoritarismo e os estudos sobre as tradições é, um caráter que já mencionamos no capítulo dois, sua duração temporal. Para Arno Mayer (1987) um dos pontos em que se sustentam a “Força das Tradições” é sua capacidade de permanência, sua característica quase atemporal.

A redemocratização como demonstramos ao longo do nosso trabalho, promoveu certas rupturas, mas permitiu algumas continuidades, inclusive no campo da segurança pública. As demandas sociais por segurança e o respeito aos Direitos Fundamentais exigem respostas das autoridades públicas, e a sociedade civil está organizada e vigilante, tornando obrigatória justificativas públicas – nem sempre convincentes – que não deixam de mobilizar a lógica dos direitos, apontando para um processo de democratização de representações e de práticas que não pode ser ignorado.

Em 29 de agosto de 2003 quando a chacina de Vigário Geral<sup>5</sup> fez 10 anos, foi decretado pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em sessão solene, aberta ao público que este dia seria o “Dia de luta do Povo contra a Violência”. Este dia foi oficializado graças à organização dos grupos

---

<sup>5</sup>Na madrugada do dia 29 de agosto de 1993, a favela de Vigário Geral no município do Rio de Janeiro, foi invadida por um grupo de aproximadamente cinquenta homens encapuzados e fortemente armados, que arrombaram casas e assassinaram vinte e um moradores - jovens, adultos e crianças - atingindo famílias inteiras. Outros quatro moradores, vítimas do mesmo acontecimento, sobreviveram

MST, FLP, Grupo Tortura Nunca Mais, Favelania, CMP e Rede Brasileira de Hip Hop, que desde 1997 realizavam atos em memória da chacina e cobravam do Estado respeito aos Direitos Humanos. Este é apenas um dos exemplos de fenômenos que ocorrem em nível global, como demonstramos ao longo do trabalho, de ações da sociedade civil e de respostas governamentais. São muitas as redes organizadas internacionalmente em torno da promoção e defesa dos direitos Humanos e que contam com apoio de órgãos como a ONU, a OEA e a Anistia Internacional. Em contrapartida ocorre também o fenômeno observado por Wacquant (2001) de hipertrofia do Estado penal e da gestão da miséria através da punição dos pobres. Wacquant (2001) analisa em seus livros o discurso conservador americano que incita o processo de criminalização e seus principais argumentos. Entre eles, aquele que aponta o fracasso do sistema de proteção social americano em absorver a pobreza devido a um “excesso de permissividade”, questionando o caráter meritório dos programas sociais. Esta reação conservadora atinge também as razões sociológicas que apontavam a miséria como fator determinante de problemas sociais. O Estado paternalista deve ser também um Estado punitivo, que não deveria se preocupar com as causas da criminalidade das classes pobres, as quais devem ser punidas com eficácia e intransigência. A máxima “tolerância zero” deve ser o complemento policial indispensável ao encarceramento em massa.

A guisa de conclusão, o que podemos observar hoje, repito, é a tensão entre tradições reinventadas, pois para Wacquant (Op. cit) a hipertrofia do Estado penal é uma reação sugerida por conservadores que indicam, como solução, um Estado paternalista e punitivo e o retorno ao moralismo neovitoriano e as tendências de proteção aos Direitos Humanos das últimas quatro décadas. No Brasil, onde não conhecemos o Estado de Bem Estar Social nos moldes inglês, mas um Estado com as feições assinaladas por Fernandes, Faoro e Maria Sylvia, analisadas no primeiro capítulo, estas tensões ganham contornos dramáticos e muitas vezes surpreendentes. Se já estamos longe do período autoritário, ainda não estamos perto o suficiente de um modelo democrático onde os Direitos sociais, políticos e civis sejam plenamente respeitados, mas certamente durante este caminho construímos

pontes, diálogos e novas formas de pensamento para diminuirmos as imensas distâncias sociais.



## 8 Referências bibliográficas

ADORNO, S. **A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático**. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Anpocs, n.35, p.3-242, 1993.

\_\_\_\_\_. **A gestão filantrópica da pobreza urbana**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v.4, n.2, p.8-17, abr./jun. 1990.

\_\_\_\_\_.; PERALVA, A. **Estratégias de intervenção policial no Estado contemporâneo**. Tempo Social, São Paulo, 1997.

AGAMBEN, G. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ALTHUSSER, L. **La revolución teórica de Marx**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973.

ALVAREZ, M.C. **A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores**. 1989. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. **A Criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 45, n. 4, pp. 677-704. 2002

ALVES, J. A. L. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo, Perspectiva. 1994.

\_\_\_\_\_. **A arquitetura internacional dos direitos humanos.** São Paulo, FTD, 1997.

ARTURI, C. **O Debate teórico sobre mudança de regime político, o caso brasileiro.** Revista de Sociologia e Política, n.17, Curitiba Nov. 2001.

AZEVEDO, R **Informalização da Justiça e Controle Social.** São Paulo: IBCCrim, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Informalização da Justiça e controle social.** São Paulo: IBCCrim, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Conciliar ou Punir? — Dilemas do controle penal na época contemporânea.** In: WUNDERLICH, A. et al. Diálogos sobre a justiça dialogal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BAHER, P. R. **Controversies in the current international human rights debate.** Human Rights Working Paper, 9, Denver University. 1999.

BARATTA, A. **Funções Instrumentais e Simbólicas do Direito Penal.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, n.5, p.5-24, jan./mar. 1994

BARBOSA, R.M. **Uma instituição modelar: o Hospício do Juquery.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v.6, n.4, p.92-103, out./dez. 1992.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BAYLEY, D.H. **Police for the future.** New York: Oxford University Press, 1996.

\_\_\_\_\_.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas.** São Paulo: Edusp, 2001.

BENEVIDES, M. V. 1983. **Violência, Povo e Polícia.** São Paulo, Brasiliense.

\_\_\_\_\_. **No Fio da Navalha** in: Temas IMESC. São Paulo, 1985.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Democracia.** in: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. São Paulo, 1994.

BIRMAN, P.; LEITE, M. P. **Um mural para a dor: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz.** Porto Alegre: UFRGS, 2004.

BITTNER, E. **Aspectos do trabalho policial.** São Paulo: Edusp, 2003.

BOBBIO, N. **A era dos direitos** São Paulo : EditoraCampus, 1992

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política.** São Paulo: Editora Campus, 2000.

BUARQUE DE HOLLANDA, C. **Polícia e direitos humanos, Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986).** Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2006.

BOHMAN, J & LUTZ-BACHMANN, M. (eds.). **Perpetual peace: essays on Kant's Cosmopolitan ideal.** Cambridge, Mass, MIT Press. 1997

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia.** São Paulo: Ática, 1993. 653p.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas.** São Paulo: Perspectiva, 1974.

\_\_\_\_\_. **Questões de sociologia.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

\_\_\_\_\_. **La domination masculine.** Paris: Seuil, 1998.

\_\_\_\_\_. **Les structures sociales de l'economie.** Paris: Seuil, 2000.

BRETAS, M.L. **O crime na historiografia brasileira.** BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.32, p. 49-61, 1991.

\_\_\_\_\_.; PONCIONI, P. **A cultura policial e o policial carioca.** In: CARVALHO, J. M. et al. **Cidadania, justiça e violência.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros.** Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp; Paralelo 34, 2000.

CANO I.; SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil.** Rio de Janeiro: s. n., 2001.

\_\_\_\_\_. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado.

In: JUSTIÇA GLOBAL. Execuções sumárias no Brasil – 1997-2003. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2003.

CARDIA, N. **Atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em dez capitais brasileiras.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, 1999.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L.R. **Direito Legal e Insulto Moral.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

CARRARA, S. **Crime e loucura: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século.** Rio de Janeiro: Eduerj; São Paulo: Edusp, 1998. 227p.

CARVALHO, J. M. et al. **Cidadania, justiça e violência.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CERQUEIRA, C. M. **Políticas de segurança pública para um estado de direito chamado Brasil: o futuro de uma ilusão – o sonho de uma nova polícia.** Rio de Janeiro: s. n., 1998.

\_\_\_\_\_. **Realizações em três anos de administração.** Archè, Rio de Janeiro, ano VII, n. 19, 1998.

CHESNAIS, J C. **Histoire de la Violence.** Paris: Pluriel, 1981.

CODATO, A. N. **A burguesia contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 4-5, p. 55-87, jun.-nov. 1995

\_\_\_\_\_. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64.** São Paulo : Hucitec. 1997

DAMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

DELEUZE, G. **Conversações.** 1972-1990. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

DOBRY, M. **Sociologie des crises politiques.** Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.

DONNELLY, Jack. **Universal human rights in theory and practice**. Ithaca, Cornell U.P, 1989.

\_\_\_\_\_. **International human rights**. 2 ed. Boulder CO, Westview Press, 1998.

DUNNE, T. & WHEELER, N. **Human rights in global politics**. Cambridge, Cambridge University Press. 1999

DURKHEIM, E. **Emile Durkheim: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1978.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993-1994. 2 v

ELSTER, J. **Deliberative democracy**. Cambridge, Cambridge University Press. 1998

FALK, R. **Human rights horizons: the pursuit of justice** in a globalizing world. Nova York, Routledge Press. 2002

FAORO, R. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FARIA, J.E. **Os direitos humanos e o dilema latino-americano às vésperas do século XXI**, *Novos Estudos*, 38, p.61-78, 1994.

FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo : USP, Instituto de Estudos Brasileiros, 1979.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil : ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro : Zahar, 2002.

\_\_\_\_\_. **O que e revolução**. São Paulo : Abril Cultural : Brasiliense, 1981.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1977.

\_\_\_\_\_. **Dits et Ecrits**. Paris: Gallimard, tomo IV, 1994.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1999.

FRIDMAN, L C. **A globalização e o desejo de segurança**. In: SILVA, L. A. M. da et al. Rio: a democracia vista de baixo. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.

GARAPON, A. **Bien Juger**. Essai sur le rituel judiciaire. Paris: Odile Jacob, 1997.

\_\_\_\_\_. **Frameworks of inquiry in the Sociology of punishment**. The British Journal of Sociology, v.41, n.1, p.1-15, march 1990.

GARLAND, D. **The culture of control**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

GAROTINHO, A. **Uma política de segurança para o Rio de Janeiro**. Archè, Rio de Janeiro, ano VII, n. 19, 1998a.

\_\_\_\_\_.; SOARES, L. E. et al. **Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política de segurança pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Hama, 1998b.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. da Unesp, 1991.

\_\_\_\_\_. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Ed. da Unesp, 1966.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GREGORI, M.F. **Cenas e queixas**. São Paulo, 1992.

GROSSI-PORTO, M.S. **Elementos para uma reflexão sobre violência no Brasil dos Anos 90**. Educação e Sociedade, Campinas, Papirus, ano XV, n.48, p.326-337, 1994.

HABERMAS, J. **La inclusión del otro**. Barcelona: Piados, 1999.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HESPANHA, P. **Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, CES, n. 54, p.69-78, jun. 1999.

HOBSBAWM, E. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

HOLLOWAY, T. **A Polícia no Rio de Janeiro**. Repressão e resistência em uma cidade do século XIX. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1997

JAMESON, F. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. São Paulo: Ática, 1996.

JUSTIÇA GLOBAL. **Direitos Humanos no Brasil 2002** – Relatório Anual do Centro de Justiça Global. Rio de Janeiro: CJG, 2002.

\_\_\_\_\_. **Execuções sumárias no Brasil – 1997-2003**. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2003.

\_\_\_\_\_. **Violência policial e insegurança pública: Relatório Rio**. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2004.

KANT DE LIMA, R. **Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.10, n.4, p.65-84, jun. 1989.

\_\_\_\_\_. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

\_\_\_\_\_, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A.P.M. **Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia**. BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2. sem. 2000b.

\_\_\_\_\_. **L'administration de la violence quotidienne au Brésil: l'expérience des tribunaux criminels spécialisés**. Nanterre. L'Harmattan, Droit et Cultures, n° Hors de 'serie, n.3, p.199-228, 2001.

\_\_\_\_\_, R.; AMORIM, M.S.; BURGOS, M.B. **Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares**. Niterói: Intertexto, 2003.

KARL, T. **Dilemas de la democratización en América Latina**. In : SOLANO, J. L. & HORCASITAS, J. H. Transiciones a la democracia en Europa y América Latina. México : Miguel Ángel Porrúa, 1991.

KARL, T. L. & SCHMITTER, P. **Les modes de transition en Amérique Latine, en Europe du Sud et de l'Est**. Revue Internationale des Sciences Sociales, Paris, n. 128, p. 285-302, mai. 1991

KERCHOVE, M. V. de & OST, F. **Le droit ou les paradoxes du jeu**. Paris, PUF (coleção "Les Voies du Droit").1992

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira**, São Paulo: Hucitec/Depto de Ciência Política da FFLCH/USP, 1998a

\_\_\_\_\_. **O impossível panóptico tropical-escravista: práticas prisionais, política e sociedade no Brasil do século XIX**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 35, jul./set, 2001.

\_\_\_\_\_. **"Ordem política e sujeito de direito no debate sobre os direitos humanos nos anos noventa"**. Lua Nova, SP, n° 57, pp. 87-112, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Punição, disciplina e pensamento penal no Brasil do século XIX** Lua Nova no.68 São Paulo.2006.

\_\_\_\_\_. **Ordem política e sujeito de direito no debate sobre os direitos humanos nos anos noventa**. Lua Nova, SP, n° 57, São Paulo, 2002

KRASNER, S. D. "Sovereignty, regimes, and human rights", in Volker Rittberger (ed.), *Regime theory and international relations*, Oxford, Clarendon Press,1993.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_.**A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo, Perspectiva. 2001

LEITE, M P. **Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, 2000.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LONDOÑO, F.T. **A origem do conceito menor**. In: PRIORE, M. *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991. p. 129-145.



MARSHALL, T.H. **Classe, cidadania e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELOSSI, D. **El estado del control social**. México: Siglo XXI, 1992.

MESQUITA, P. **Policciamento comunitário: a experiência em São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. **Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle**. In: CARVALHO, J. M. et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MINAYIO, M. C. **Missão investigar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MISSE, M. **As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio de Janeiro**. *Contemporaneidade e Educação*, Rio de Janeiro, ano II, n. 1, p. 93-116, 1997.

\_\_\_\_\_. et ali. **Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia**. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.50, p.45-123, 2. sem. 2000.

MORGAN, R.; NEWBURN, T. **The Future of Policing**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MUNIZ, J. et al. **Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário**. *Tempo social*, São Paulo, Depto. de Sociologia da USP, v.9, n.1, p.197-213, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**. *Cultura e cotidiano da PMERJ*. Rio de Janeiro, 1999. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.

MUSUMECI, L. **As múltiplas faces da violência no Brasil**. Brasília: PNUD, 1998.

\_\_\_\_\_. **Serviços privados de segurança e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD**. *Revista Ipea*, 1998.

NAZARETH CERQUEIRA, C M. **As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola**. *Archè*, Rio de Janeiro, ano VII, n.19, 1998.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

O.DONNELL, G. **Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários**. São Paulo: Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_.; SCMITTER, P.C. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. São Paulo, Vértice. 1988a.

\_\_\_\_\_. & SCHMITTER, P.C. & WHITEHEAD, L. (eds.) **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo, Vértice, 1988b.

\_\_\_\_\_. **Democracy, law and comparative politics**. Working Paper Series, 274, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. 2000.

ORTIZ, R. **Durkheim: arquiteto e herói fundador**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.4, n.11, p.5-22, out. 1989.

PAIXÃO, A L. **“A Organização policial em uma área metropolitana”**. Dados. Rio de Janeiro. Revista de Ciências Sociais, v.25, n. 1, 1982.

\_\_\_\_\_. **Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978**. In: Pinheiro, P.S. (Org). Crime, violência e poder. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. **Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana com referencias a países poscomunistas**. Desarrollo Económico, Buenos Aires, v. 33, n. 130, p. 163-184, jul.-sept, 1993.

\_\_\_\_\_. **Delegative Democracy**. Journal of Democracy, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55-69, Jan. 1994.

\_\_\_\_\_. **O problema da polícia**. In: Violência e participação política no Rio de Janeiro. IUPERJ (Série Estudos, 91), agosto de 1995, p. 11.

\_\_\_\_\_.; BEATO FILHO, C. **Crimes, vítimas e policiais**. Tempo Social, São Paulo, 1997.

PERALVA, A. 2000. **Violência e democracia : o paradoxo brasileiro**. São Paulo : Paz e Terra.

PEREIRA, C. et al. (Orgs.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

PINHEIRO, P. S. **Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias**. Tempo Social, São Paulo, 1997

\_\_\_\_\_.; MENDEZ, J.E.; O'DONNELL, G. **Democracia, violência e injustiça**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Polícia e crise política**. In: PINHEIRO, P. S. et al. A violência brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PONCIONI, P. **Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial do Rio de Janeiro**. São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 2003

RISSE, T.; ROPP, S. & SIKKINK, K., **The power of human rights: international politics and domestic change**. Cambridge, Cambridge University Press. 1999.

ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale**. Paris: Seuil, 1995.

ROTHMAN, D. **Social Control: the uses and abuses of the concept in the history of incarceration**. Rice University Studies, v.67, n.1, p.9-20, winter 1981.

SABOIA, Gilberto V. (1993), **Um improvável consenso: a conferência mundial de direitos humanos e o Brasil**. Política Externa, 2 (3): 3-18, dez.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SAFFIOTI, H.I.B.; ALMEIDA, S.S. de. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras. 2000.

SENTO-SÉ, J. T. **Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90**. Archè Interdisciplinar, Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro: Cesec/Ucam e LAV/UERJ, 2003.

SILVA JARDIM, A. **Direito Processual Penal.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

\_\_\_\_\_. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica e aplicada.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano.** In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz Ribeiro (Org.). **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Perseu Abramo, 2004a.

SOARES, G.; MUSUMECI, L. (Org.) **Base nacional de estatísticas criminais.** Avaliações e propostas para o aperfeiçoamento do sistema de coleta e registros de informações. Senasp, Ministério da Justiça, UNDCP, 2003.

SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Iser, 1996.

\_\_\_\_\_. **Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Hamas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano nacional de segurança pública.** São Paulo: Instituto de Cidadania, 2002.

SOUSA SANTOS, B. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez, 2000.

STONE, C.; MARKOVIC, J. **Crime Mapping And The Policing Of Democratic Societies.** New York: VERA Institute of Justice, 2002.

TAVARES DOS SANTOS, J.V. **A arma e a flor.** Formação da organização policial, consenso e violência. Tempo Social, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Violências em tempo de globalização.** São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. **O saber do crime, a noção de violência e a seletividade penal.** Delito y sociedad. Buenos Aires, v.9, n.14, p.94-106, 2000.

\_\_\_\_\_. **Violências, América Latina:** a disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades. Revista Sociologias, Porto Alegre, PPG — Sociologia do IFCH — UFRGS, n.8, p.16-32, nov. 2002a. (Tema: Violências, América Latina).

\_\_\_\_\_. **Microfísica da violência, uma questão social mundial.** Ciência e Cultura. Revista da SBPC, São Paulo, ano54, n.1, p. 22-24, jul. 2002b.

TAYLOR, I.; Walton, P.; Young, J. **La nueva criminologia.** Buenos Aires: Amorrortu, 1990.

VELHO, G.; ALVITO, M. et al. **Mudança, crise e violência.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck. **O problema da cidadania na hora da transição democrática.** Dados, Rio de Janeiro, ano 26, n. 3, 1983.

WACQUANT, L. **Las cárceles de la miseria.** Buenos Aires: Manantial, 2000.

\_\_\_\_\_. **A tentação penal na Europa.** Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade, ano 7, n.11, p.7-11, 1. sem. 2002.

WEBER, M. **Sociologia da Dominação.** In: Economia e Sociedade. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. cap. IX, v.2.

ZALUAR, A. **Condomínio do diabo.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

\_\_\_\_\_. **Da revolta ao crime S.A.** São Paulo: Moderna, 1996.

\_\_\_\_\_ e MONTEIRO, M. **Determinantes socioeconômicos da mortalidade de jovens no município do Rio de Janeiro.** Paper apresentado na XXI Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 1998.

\_\_\_\_\_. **Violência e crime.** In: MICELI, S. (Org.). O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Anpocs/Sumaré, 1999. p.13-107.

ZAVERUCHA, J. **Rumor de sabres.** São Paulo : Ática, 1994.

\_\_\_\_\_ **Frágil democracia.** Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2000.

YOUNG, I. **Intersecting voices**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

ZAVERUCHA, J. “**A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência**”. In: ZAVERUCHA, J. (org.). Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX. Recife, Ed. Bargaço, 1998.

WACQUANT, L J. D. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)