



Natália Baldessar Menezes

**Desmilitarização da polícia no contexto da
justiça de transição: desarticulando velhas
engrenagens**

Dissertação De Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito do Departamento de Direito da
PUC-Rio.

Orientador: Prof. João Ricardo Wanderley Dornelles

Rio de Janeiro

Abril 2015



Natália Baldessar Menezes

**Desmilitarização da Polícia no Contexto da
Justiça de Transição: Desarticulando Velhas
Engrenagens.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. João Ricardo Wanderley Dornelles
Orientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a Victoria-Amália de Barros Carvalho Gozdawa de Sulocki
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Pedro Cláudio Cunha B. Bocayuva Cunha
UFRJ

Prof^a. Mônica Herz
Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 13 de abril de 2015.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor e do orientador.

Natália Baldessar Menezes

Graduou-se em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em 2008. Procuradora do Município de Barbacena em provimento efetivo desde 2011. Fundadora e presidente da Associação dos Procuradores Municipais de Barbacena.

Ficha Catalográfica

Menezes, Natália Baldessar

Desmilitarização da polícia no contexto da justiça de transição: desarticulando velhas engrenagens / Natália Baldessar Menezes; orientador: João Ricardo Wanderley Dornelles. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2015.

144f. 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas

Direito – Teses. 2. Polícia. 3. Desmilitarização. 4. Justiça de Transição. 5. Reforma institucional. 6. Graves violações de direitos humanos 7. Discurso competente. I. Dornelles, João Ricardo Wanderley. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. III. Título.

CDD: 340

Esse trabalho é dedicado a Fioravante Baldessar e Rosa Graciolli Menezes.

Agradecimentos

Sou inteiramente grata à PUC pela grande oportunidade, ao meu orientador João Ricardo W. Dornelles, que desde a entrevista de seleção foi sensível ao meu interesse em continuar meus estudos sobre polícia, aos professores, amigos e a todos aqueles que contribuíram para transformar essa oportunidade em crescimento.

A todos aqueles que fazem parte da minha vida os meus mais sinceros agradecimentos, que não me falem oportunidades de viver, crescer e agradecer continuamente.

Resumo

Menezes, Natália Baldessar; Dornelles, João Ricardo Wanderley. **Desmilitarização da polícia no contexto da justiça de transição:** desarticulando velhas engrenagens. Rio de Janeiro, 2015, 144p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho tem por objetivo defender a necessidade de reforma institucional da polícia brasileira como mecanismo essencial de justiça de transição e se afina com a fase moderna do projeto transicional que procura alinhar os mecanismos transicionais às necessidades das sociedades a que se destinam a fim de promover paz positiva, reconciliar, reduzir identidades sociais antagônicas, reconhecendo os efeitos materiais dos conflitos para buscar a exequibilidade do perdão. Partiremos do necessário reconhecimento do alto grau de militarização da sociedade brasileira promovido pelo especializado projeto de propaganda anticomunista e difusão da doutrina de segurança nacional em prol da inserção do Brasil no capitalismo global sob a liderança dos Estados Unidos. A transição democrática não será completa sem a destruição das engrenagens militarizadas que permitiram a tortura, o extermínio e abalaram o livre exercício de direitos políticos por cidadãos brasileiros. A presença militar na segurança pública interna, na gestão e controle das polícias militares é um ranço ditatorial que obstaculiza o desenvolvimento democrático da instituição policial em busca da proteção de minorias e do resguardo ao livre exercício de direitos fundamentais. A reforma da polícia tem por finalidade essencial conter a repetição de graves violações de direitos humanos perpetradas pela mão policial, a partir do reconhecimento de que identidades de grupo antagônicas – ontem comunistas, hoje populações negras e pardas marginalizadas – facilitam a concretização do projeto de segurança elitizado e de manutenção das desigualdades sociais na sociedade neoliberal.

Palavras-chave

Justiça de transição; reforma institucional; polícia; militarização; graves violações de direitos humanos; repetição de violações.

Abstract

Menezes, Natália Baldessar; Dornelles, João Ricardo Wanderley (Advisor). **Demilitarizing the Police in transitional justice: disarticulating old gears.** Rio de Janeiro, 2015, 144p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study aims to defend the institutional reform of Brazilian police as a key mechanism of transitional justice, attuned to the modern phase of the transitional justice project that seeks to put together transitional mechanisms, and the needs of the society they are applied to, with the main purpose of promoting positive peace whilst reconciliation and reduce antagonistic social identities and recognizing the material effects of conflicts to achieve feasibility of forgiveness. It's necessary to recognize that Brazilian society is heavily militarized and that this militarization is a consequence of the specialized anti-communist propaganda and dissemination of national security doctrine promoted by the military government to effectively include Brazil in the global capitalism under the leadership of the United States. The transition to democracy will not be complete without the destruction of militarized gears that continuously facilitate torture, extermination and jolt the free exercise of political rights for Brazilian citizens. The military presence in the domestic public security, management and control of the military police is a dictatorial legacy that hinders the democratic development of the police institution in pursuing minority protection and safeguarding the free exercise of fundamental rights. The reform intends to contain the repetition of serious human rights violations perpetrated by the police, recognizing that antagonistic group identities - yesterday communist, today black and brown marginalized populations - facilitate the implementation of the elitist security project and maintenance of social inequalities in the neoliberal society.

Keywords

Transitional justice; institutional reform; police; militarization; gross human rights abuses; recurrence of violations.

Sumário

1. Introdução	9
2. Justiça de transição	11
2.1. O modelo tradicional de Justiça de Transição e o projeto neoliberal: uma análise crítica	11
2.2. Conhecimento e reconhecimento da verdade e identidades sociais conflituosas: modificar percepções sociais para reconciliar e promover a paz - Nevin Aiken e Susanne Buckley-Zistel	28
2.3. Justiça: necessidade e possibilidades. Reparação e justiça transformadora – Benjamin, Wendy Lambourne e Lisa Laplante	48
3. O militarismo nas estruturas de Estado e na sociedade: passado e presente	67
3.1. Militarismo, Escola Superior de Guerra e Doutrina de Segurança Nacional: fixação das engrenagens na burocracia de estado	67
3.2. A burocratização do militarismo – Weber	91
3.3. A manutenção das engrenagens	95
4. Primeiros passos para democratização da polícia	111
4.1. Desmilitarização das funções da polícia: modificações essenciais	111
4.2. <i>Accountability</i> e regras democráticas de conduta	119
5. Considerações finais	136
6. Referências Bibliográficas	137

Introdução

O objetivo deste trabalho é defender a desmilitarização da polícia como parte essencial da necessária reforma institucional que se deve promover no contexto de implementação de mecanismos de justiça de transição.

Para que a reflexão que realizamos não se reverta em um trabalho vazio é essencial incorporarmos à justiça transicional a crítica neoliberal cômicos de que sem atentar para os abusos e usos utilitaristas do discurso transicional não conseguiremos afirmá-lo como referencial seguro para promover a verdadeira justiça que só se opera por meio de mudança, rechaçando a manutenção de estruturas opressivas e de privilégios sociais que somente se sustentam com a exploração das massas, extermínio de indesejáveis e emudecimento dos que clamam por mudanças.

A compreensão sobre a necessidade de desmilitarização da polícia não se faz, igualmente, sem que nos seja possível apreender o que é a militarização da polícia e o que seria uma polícia desmilitarizada. Para tanto, precisamos investigar o amplo projeto de controle de massas, esvaziamento da vida pública, militarização da sociedade e centralização do poder nas mãos dos militares realizado com grande eficiência pelo regime ditatorial com o auxílio da elite civil e dos Estados Unidos.

O reconhecimento da manutenção das mesmas estruturas militarizadas e da polícia como instrumento de controle dirigido pelos chefes do Executivo e pelo Exército nos compele à mudança e a necessidade de conter as violências, abusos e mortes provocadas pelas mãos daqueles que em tese estariam encarregados de realizar a segurança da sociedade.

Resta a difícil e ousada tarefa de refletir sobre a reforma da polícia o que fazemos conscientes de que no Brasil não há quem estude seriamente a polícia sem considerar sua utilização no controle das massas e no extermínio de indesejáveis e no Exterior muitos pretendem transformar o policial em um assistente social armado. Ainda não conseguimos superar a barreira da força e enquanto a opressão for o viés para solução de conflitos a sociedade continuará clamando por mais polícia, mais armamento e mais prisão.

A proposta que apresentamos ao final configura-se na base mais segura e difícil para a transformação da polícia entregando o seu controle e aprimoramento a quem de direito, ao povo e não àqueles que nos governam segundo seus próprios interesses.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro abordaremos a justiça de transição em sua acepção moderna incorporando a crítica neoliberal a fim de viabilizar o necessário projeto de mudança. O segundo capítulo é dedicado a expor o projeto militarista de controle social e evidenciar a manutenção das estruturas opressivas autoritárias. No terceiro capítulo trazemos uma reflexão sobre polícia, suas funções e possibilidades de mudança.

2

Justiça de transição

2.1.

O modelo tradicional e o projeto neoliberal: uma análise crítica

Para melhor delinear os contornos do trabalho, nos cabe iniciá-lo com uma análise sobre os contornos do ramo, fazendo um contraponto entre o momento de surgimento da doutrina transicional e os avanços atuais, após mais de 20 anos de práticas transicionais no cenário internacional. Igualmente, diante da inevitável crítica que se faz nesse trabalho, nos cabe antecipar a crítica neoliberal, com a finalidade de recuperar os valores originais de desenvolvimento do ramo e evitar a subversão de seu uso com fins utilitaristas.

O ramo da justiça de transição surge diante das transições para regimes democrático, em sua maioria, experimentadas por sociedades que passaram por um contexto de guerras, conflitos de grupos armados, genocídios e outras graves violações de direitos humanos.

Para Teitel, a justiça de transição é uma concepção de justiça associada a períodos de mudança de regime político, caracterizada por respostas legais para confrontar as transgressões do regime predecessor.¹

De acordo com Thomas Obel Hansen², o mais correto é dizer que a noção de justiça de transição origina-se nas discussões sobre como as novas democracias da América Latina em meados e fim dos anos 80, deveriam responder as graves violações de direitos humanos praticadas.³ Em sua grande maioria essas discussões são focadas no entendimento estatal (originado do Estado enquanto instituição) sobre agentes e fóruns para *accountability*⁴, descobrimento da verdade e entre outras maneiras de responder às graves violações de direitos humanos.

O ponto de partida das discussões era atingir o máximo de justiça possível sem colocar em risco a nova democracia, ou, realizar a justiça para contribuir para

¹ TEITEL, Ruti **Transitional Justice**. Nova Iorque: Oxford, 1999. p. 172.

² HANSEN, Thomas Obel. The vertical and horizontal expansion of transitional justice: explanations and implications for contested field. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014. p. 148.

³ HANSEN, op. cit., p. 168.

⁴ Neste trabalho, falaremos de *accountability* no sentido de práticas de governança voltadas à prestação de contas e transparência na gestão da coisa pública que buscam construir laços de confiança entre cidadãos e a máquina pública.

a consolidação da ordem democrática liberal. Essas premissas preliminares do ramo derivam das próprias condições de sua origem que decorre da fusão dos discursos de direitos humanos com os de transição para a democracia, contexto no qual a justiça e a transformação política foram colocadas como aspecto central, com igual importância. Em razão dessa associação passou-se a ver a justiça realizada no contexto transicional como uma maneira oposta à justiça comum.⁵

Tradicionalmente o ramo enxergou o Estado (mais especificamente, o Executivo) e a nova liderança política como as chaves para as decisões e escolhas relacionadas aos vários mecanismos de justiça de transição. No entanto, como muitos estudiosos (Huntington, Linz e Stepan⁶) enfatizaram que a transição para a democracia se deu em razão de uma escolha das elites, a justiça de transição (e a seleção de seus mecanismos), igualmente, poderia ser vista como o resultado de escolhas da elite e de tal maneira, potencialmente restrita aos seus interesses.

Por outro lado, talvez incorporando essa crítica, estudos mais modernos enfatizam que o Estado é (ou deve ser) apenas um dos vários atores sociais que devem estar envolvidos e influenciando o processo transicional.⁷ Dentre a classe “vários atores” inserem-se também os atores internacionais, que assumem papel de grande importância por permitirem que a justiça possa ser feita mesmo quando a liderança política local carecer de princípios de *accountability*, além de serem capazes de influenciar as definições de novas lideranças, candidatos e alianças políticas, gerando impacto nas eleições locais.

Uma das consequências mais marcantes dessa mudança no ramo está no crescimento das instituições de justiça criminal. Para Teitel, a afirmação do modelo de Nuremberg na justiça transicional torna o processamento de crimes contra a humanidade uma questão de rotina conduzida sob a prevalência de normas internacionais. Ainda que essa afirmação possa dar excessivo valor aos julgamentos internacionais, hoje se pode afirmar com relativa segurança que as instituições internacionais assumem papel cada vez mais proeminente na implementação de processos transicionais.⁸

⁵ HANSEN, op. cit., p. 171.

⁶ HANSEN, op.cit, p. 169.

⁷ TEITEL, op. cit., p. 169.

⁸ HANSEN, op. cit., p. 169.

A internacionalização da justiça transicional se mostra evidente, também, na implementação e suporte aos mecanismos de justiça de transição, assim como no assessoramento prestado por atores internacionais (Agências da ONU, parceiro internacionais para o desenvolvimento e ONGs internacionais). Assim, a justiça de transição hoje passa a ser vista no cenário internacional como um mecanismo de boa governança, parte fundamental na implantação de programas de direitos humanos e de construção da paz. Muito embora sua implementação esteja associada a países em desenvolvimento, economias atrativas e mais ainda, a países que as agências internacionais atuam.⁹

Em oposição à resistência a práticas de justiça transicional que parecem ser implementadas de cima para baixo (Miller, Cavallaro, Albuja, Oomen¹⁰) muito embora essa seja uma prática criada e aplicada em países em crise, modernamente, defende-se a importância de conclamar a participação social que passa a assumir papel fundamental para a eficiência dos mecanismos transicionais, enfocando as necessidades e demandas particularizadas de cada sociedade (Huysse¹¹). Por tal razão, atualmente, no contexto internacional, priorizam-se formas alternativas de solução de conflitos sociais para que a transição pacífica seja realizada em consonância com as vontades das vítimas-sobreviventes, atendendo à noção de justiça de cada comunidade. Em muitas comunidades da África, por exemplo, a justiça formal, ou a própria instituição de um árbitro independente da comunidade para julgar as graves violações perpetradas, não era um mecanismo capaz de trazer pacificação social, simplesmente porque aquela comunidade não reconhecia a validade dessa forma de justiça, a justiça maior seria feita, para elas, se o ofensor passasse pelos métodos comunitários e tradicionais de julgamento.

Pesquisadores do ramo de estudos transicionais consideram que para que a justiça traga pacificação, é necessário que ela ocorra da forma com que a comunidade e as pessoas envolvidas no conflito considerem legítima. A esse respeito muito se discute se os atores internacionais devem tomar controle da

⁹ HANSEN, op. cit., p. 170.

¹⁰ HANSEN, op. cit., p. 171.

¹¹ Idem.

justiça de transição localmente implantada – e, nesse caso de que modo – ou se deveriam apenas influenciar os atores locais.

Outro ponto relevante para se enquadrar os limites desta pesquisa no campo de justiça de transição se refere à sua expansão horizontal com a proliferação de discursos transicionais aplicados a casos que não são caracterizados como liberalização política transicional, seja por não haver transição política liberalizadora (como são exemplos as comissões da verdade do Canadá e Austrália instauradas para apurar abusos contra as populações indígenas), pela permanência de graves violações de direitos humanos ocorrendo em larga escala (Uganda e Colômbia), porque a transição não é liberal, ou porque há transições de conflitos armados para situações de paz relativa. Questiona-se, então, até que ponto as fronteiras do ramo devem ser estendidas.

Não obstante a discussão sobre a extensão horizontal da utilização dos mecanismos de justiça de transição em todos os casos em que se questiona a situação fática da sociedade que receba mecanismos transicionais, deparamo-nos com um contexto de graves violações de direitos humanos e com a necessidade de responder a tais violações.

Quanto ao período de implantação dos mecanismos transicionais, a literatura moderna, conforme será amplamente discutido no presente trabalho, tem dado forte ênfase à desnecessidade de que os mecanismos estejam circunscritos a um período claramente marcado como de transição, dados os amplos objetivos da justiça transicional e os vastos programas e modificações sociais que o projeto enceta.

Ademais, o cenário internacional de negociações entre estados e entidades internacionais, e, sobretudo, diante da grande presença de transições negociadas, conforme aponta Stepan¹², revela que circunscrever a aplicação de mecanismos de justiça de transição ao momento social de transição entre regimes políticos, parece atender muito pouco à necessidade de se oferecer respostas às violações de

¹² Sobre o papel dos militares no processo de transição para a democracia ver LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. A long, constrained transition. Cap. 11. “Crisis of efficacy, legitimacy, and democratic state “presente”: Brasil In: **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**. Baltimore: The Johns Hopkins, 1996.

direitos humanos e muito mais aos interesses das elites pré-transição em manter tudo como está.

Tais questionamentos são relevantes para enfatizar a importância que o discurso transicional assume atualmente a nível global, e para advertir os estudiosos, operadores, e atores envolvidos nos processos transicionais para a utilização *pro forma* de tais mecanismos com a finalidade de passar uma imagem internacional de respeito aos direitos humanos dissociada das práticas reais de cada país.

Nesse ponto, consideramos ser justo delinear os contornos do amplo projeto de justiça que o ramo de estudos transicionais propõe.

Franzki e Olarte¹³ fazem uma crítica ao uso das concepções e dos mecanismos de justiça de transição para a facilitação de construção de democracias liberais ao arrepio da vontade popular e chamam a atenção para a falta de neutralidade do termo “justiça de transição”. Para elas a transição deve ser acompanhada de reflexão social sobre o projeto socioeconômico e político que será escolhido para substituir o regime autoritário. As autoras explicam que o termo cunhou uma teoria de solução de conflitos¹⁴ fortemente atrelada a um contexto liberal forjado pelo desaparecimento de antagonismos políticos após o fim da Guerra fria. Para elas o termo toma o mundo (e a sociedade a que se direciona) como uma realidade dada, como se fosse livre de valoração, ignorando os valores que carrega ao não questionar as relações sociais pré-existentes e as relações de poder dadas sob as quais as instituições sociais são organizadas.

Nesse sentido, os valores do campo justiça transição refletiram o contexto “demo-liberal” no qual o ramo emergiu na década de 90, assim, a escolha de um modelo de transição para democracias liberais em detrimento de outros modelos organizacionais seria parte do projeto demo-liberal global e não uma opção socialmente construída.

As autoras apontam que a exclusão de debate econômico e de seus reflexos nas políticas de transição não é acidental e argumentam que o sistema de *rule of law* atrelado aos processos de justiça transicional servem para legitimar

¹³ FRANZKI, Hannah; OLARTE, Maria Carolina. Understanding the political economy of transitional justice: a critical theory perspective. In: In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

¹⁴ No original: *problem-solving theory*.

uma estruturação do estado em modelos neoliberais sem permitir uma reflexão sobre as implicações políticas dessa escolha que se toma por pressuposto.

O liberalismo político associa o liberalismo – que para as autoras é uma forma cultural – a uma prática política: a democracia, na qual o consenso em direitos iguais e em instituições democráticas, marcas da democracia pura, reduz-se a um consenso sobre economia de mercado e um governo constitucional (que assegure essa economia).

Franzki e Olarte criticam o uso da teoria democrática liberal como se fosse algo politicamente neutro e que guardasse uma relação de mútua legitimação com a justiça de transição e, assim, apontam que os objetivos a serem alcançados com as medidas de justiça de transição já se encontrariam circunscritos pelo projeto democrático (liberal) o que justificaria desde a interpretação dada aos injustos cometidos no período de exceção (no sentido de definir quais injustos seriam ou não investigados e processados), até a preferência por julgar violações a direitos civis e políticos em detrimento das violações de direitos humanos.

Conforme apontam, democracia não necessariamente significa representação, constituição, deliberação, participação, livre-mercado, direitos, universalidade e equidade, devendo-se considerar a possibilidade de o modelo internacional transicional ser utilizado para legitimar a constituição e formação de instituições liberais, ao mesmo tempo em que devemos avaliar em que medida os mecanismos de justiça dissimulam ideais liberais de justiça.

Orientadas por valores liberais, as instituições serão avaliadas de acordo com a sua capacidade de proteger as liberdades individuais (lidas, em muitos casos, como direitos de propriedade). As autoras defendem assim que não se pode dissociar do campo de justiça de transição o quadro de iniquidades econômicas pré-existentes e que sobrevivem aos processos de transição, e criticam a ausência de questionamento sobre os benefícios econômicos (e seus beneficiários) gerados pela ditadura e sobre o cenário econômico neoliberal por detrás dos regimes autoritários vividos na América Latina.

Essas seriam questões cruciais para se alcançar o que chamam de justiça social histórica, que parte da percepção de que o conhecimento da história das vítimas revelam que na verdade elas não eram verdadeiramente uma ameaça ao sistema, mas que a idealização do mal comunista as utilizou como justificativa

para a implantação dos regimes ditatoriais que viabilizaram a implantação das medidas econômicas que beneficiaram a entrada do capital estrangeiro nos países da América Latina, como foi o caso do Brasil.

Nesse contexto nem mesmo a vitória dos oprimidos pela ditadura seria capaz de sedimentar a questão, ao contrário, seria apenas (ou deveria ser) um primeiro estágio de uma longa luta a ser travada contra os beneficiários do antigo regime.¹⁵

Esse viés quebra a clássica visão de antigo e novo regime e confere uma ótica mais realista para enxergar a amplitude de debates que a transição para a democracia deve trazer. A inauguração de uma nova ordem (*rule of law*) deve estar forjada em princípios e pretensões concretizados conjuntamente com a sociedade e de forma democrática.

A discussão sobre a justiça social, por exemplo, não deve estar restrita ao momento da transição, sob pena de que qualquer discussão posterior seja vista como tendente a abalar a estabilidade das sociedades recém democratizadas

“[b]ad victims are thorn in the side of the new government because, by continuing to campaign for social justice, they expose the poverty of this elite compromise, which involves maintaining the ill-gotten gains provided that a section of the new elite is placed in positions of economic power and privilege” (Madlingozi 2007;112)¹⁶

Citando Miller¹⁷ as autoras registram a coincidência entre processos de justiça de transição, reformas econômicas neoliberais e o agravamento das desigualdades sociais, e apontam que a falta de abordagem sobre as causas econômicas do conflito e as violências socioeconômicas estruturais geram sociedades altamente desiguais, desigualdade essa que é apenas agravada com as reformas neoliberais comumente aprovadas no contexto da transição.

A construção de democracias sólidas não deve ocorrer sem o questionamento de como responder às comumente fundadas desigualdades sociais e econômicas, pois sem justiça socioeconômica os discursos sobre reconciliação e paz social ficam esvaziados de sentido. É relevante a observação sobre a falta de participação popular nas escolhas econômicas neoliberais feitas no período transicional, associado ao contexto pós guerra fria.

¹⁵ FRANZKY; OLARTE, op. cit., p. 315.

¹⁶ FRANZKY; OLARTE, op. cit., p. 317.

¹⁷ FRANZKY; OLARTE, op. cit., p. 318.

Para Nicolas Guilhot¹⁸, as descobertas na literatura de transições para a democracia revelam que a melhor coalizão para reformas democráticas é aquela que controla os seus apoiadores e canaliza as mobilizações para metas moderadas que não irão ameaçar os benefícios alcançados pelas classes dominantes derivadas do regime autoritário. Essa mudança ocorre com uma clara preferência por democracias eleitorais. Para ele, ainda que esse modelo seja falho, esta ainda seria a melhor opção.

Schmitter e O'Donnell¹⁹ definem democracia em termos estritamente procedimentais, listando a presença de voto secreto e universal, eleições regulares, livre competição de partidos políticos, e o direito de criar associações e associar-se. Para outros autores (Gills, Rocamora e Williams²⁰) essa formatação minimalista, que eles denominam de democracia de baixa intensidade, não seria suficiente. O que se coloca é que muito embora o modelo transicional possa ter sido banhado no modelo liberal democrático, as novas democracias preservaram estruturas políticas e econômicas ossificadas do passado autoritário. Como consequência as democracias de baixa intensidade trazem agendas de mudança limitadas e cuidadosamente selecionadas que consistem em reformas legais inspiradas no contexto neoliberal para a promoção de economias de mercado. O resultado da implantação de políticas neoliberais econômicas, já mencionado acima, é o aumento da desigualdade social, como tendência geral.

A conclusão crucial do trabalho de Franzki e Olarte é que o arranjo transicional privilegia o modelo liberal democrático e preocupa-se, primeiramente, com a estabilidade política com vistas a favorecer esse arranjo constitucional precisamente porque ele não põe os interesses econômicos das elites pré-transicionais em risco.

Essa análise não se presta a refutar a validade do ramo e das práticas de justiça de transição mas nos serve de guia orientando a análise crítica das leituras e argumentos para escolhas de mecanismos transicionais e dos modos em que estes são implementados. A construção da paz social, a realização de justiça e a

¹⁸ GUILHOT, Nicolas. The transition to the human world of democracy. Notes for a history of the concept of transition. *European journal of social theory*, 2002. apud FRANZKY; OLARTE, op. cit., p. 320.

¹⁹ O'DONNELL; SCHMITTER. apud FRANZKY; OLARTE, op. cit., p. 320.

²⁰ Citados por FRANZKY; OLARTE, op. cit., p. 321.

construção da verdade não podem e não devem ser orientados por interesses econômicos elitizados, sob pena de trazermos uma proposta falaciosa e *pro forma*, de fachada como pretende o modelo neoliberal.

Por outro lado, essa análise oferece uma visão crítica para a posição defendida por Schmitter e O'Donnell²¹ segundo a qual o momento transicional seria marcado por uma forte indeterminação e instabilidade que impediriam os atores envolvidos de antever o resultado final a ser alcançado após a superação das instabilidades típicas da transição.

Ao alinharmos a posição defendida por Franzki e Olarte com a descrição histórica do processo de construção do golpe de 1964, realizada por Stepan²² e Dreifuss²³, conforme veremos adiante, podemos formar uma forte base para defender o entendimento de que a transição, assim como o golpe e o regime autoritário, foram construídos e regidos por um projeto de transformação do cenário econômico brasileiro com vistas a garantir as estruturas sociais e econômicas necessárias à entrada e influência estável do capital estrangeiro na sociedade e no mercado brasileiro.

Essa posição nos permite compreender que não houve no Brasil indeterminação ou incerteza quanto às escolhas de mecanismos transicionais e a maneira com que foram implementados durante a redemocratização. A transição para a democracia atendeu à conclusão de um projeto transnacional de construção de mercados consumidores nos países em desenvolvimento, no qual o Brasil foi a “cobaia” pioneira.

Trata-se de um ponto de grande importância para o desenvolvimento do presente trabalho. Sem se compreender a dimensão transnacional do projeto transicional e sua condução por interesses estrangeiros não se pode separar adequadamente a aplicação dos mecanismos de justiça transicional para o alcance

²¹ O primeiro capítulo do livro de Guilherme O'Donnell e Philippe Schmitter, “Transitions from authoritarian rule”, intitulado “Introducing Uncertainty” destina-se a explicar a aqui refutada incerteza e indeterminação que permeia o período de transição para a democracia. SCHMITTER, Philippe; O'DONNELL, Guilherme. **Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Baltimore: The John Hopkins, 2013.

²² STEPAN, Alfred. **The military in Politics: changing patterns in Brazil**. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1974.

²³ DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do estado: ação política, poder e golpe de classe**. 2. ed. Petrópolis, Vozes: 1981.

da paz sustentável do seu uso utilitário para a implantação de mercados consumidores estáveis para o incremento do capital de países estrangeiros.

É preciso que se atente para a possibilidade do uso do discurso transicional e se busque a implementação de mecanismos transicionais com vistas ao atendimento de interesses sociais (paz, justiça), refutando medidas que possam servir à interesses econômicos em detrimento de interesses sociais e políticos.

O que se pretende é o desenvolvimento do ramo transicional com o objetivo de oferecer propostas para o aprimoramento das instituições democráticas para que possam ser mais responsivas, transparentes, refletindo em sua atuação cada vez mais o interesse racionalmente construído do povo, ampliando os canais de diálogo fomentando a participação e organização de atores sociais, oferecendo alternativas de solução de conflitos mais eficazes ao mesmo tempo em que necessariamente a sociedade lida com o passado de crimes cometidos pelo regime autoritário.

É preciso lidar com todas as faces do projeto autoritário e retificar o mau uso das instituições democráticas pela reforma e redefinição de novos meios atuação e também de gestão estatal, responsivas e transparentes. Mas, para isso, é preciso assumir que o golpe de 1964 e a transição se interem num contexto global e não simplesmente político, reconhecendo que o autoritarismo criminoso afetou a sociedade não apenas politicamente, mas também socialmente e economicamente, de modo que não podemos limitar a análise da transição à substituição de um regime autoritário por um regime democrático no qual todos podem votar e eleger seus representantes.

É justamente a defesa da presença desses elementos tácitos o argumento levantado pelos conformistas e continuistas, defensores da manutenção do *status quo* que lhes é economicamente mais benéfico.

É necessário reconhecer que não basta a capacidade de votar e a presença de elementos tacitamente democráticos se a capacidade de participação popular, totalmente tolhida pelo regime autoritário não for “devolvida” à população, se a capacidade de julgar imparcialmente for embarcada pela presença de magistrados

comprometidos com as pautas autoritárias²⁴ se continuamos a prover os cargos dos agentes encarregados da segurança social com os mesmos critérios militaristas do regime autoritário e para atender, ainda, aos mesmos interesses.

Também é claro que não basta afirmarmos a paz, e a “estabilidade” do regime em que vivemos se não somos ainda capazes de lidar com os legados identitários de “bem” e “mal” amplamente e cautelosamente estruturados pelo regime autoritário e aproveitados ainda hoje. Precisamos reconhecer que para o sucesso do projeto autoritário, o regime ditatorial precisou se utilizar de instrumentos de controle peculiares que transcenderam ao mero controle político, de decisões de governo e gestão da coisa pública.

Precisamos derrubar os mitos do discurso do “eficientismo militar”, da imagem do “comunista demoníaco” e reconstruir canais de comunicação social, forjar identidades sociais inclusivas e de respeito às diferenças, responder às injustiças econômico reconhecendo o seu legado nas injustiças sociais. Em resumo, precisamos falar claramente e agir claramente com vistas à modificação das estruturas opressivas institucionais e sociais e construir uma sociedade mais justa para todos, o que significa rejeitar o uso utilitarista neoliberal dos mecanismos de justiça de transição.

Assim, é importante observar o apoderamento dos processos de transição – que, em sua forma ideal tendem a confrontar privilégios sociais e o próprio *status quo* – pelas elites locais, que muitas vezes são bem sucedidas no intuito de manipular os mecanismos de justiça de transição para que eles sirvam aos seus interesses e mantenham o *status quo* que lhes é favorável. Ao tratar desse tema, Thomas Hansen²⁵ se refere à situação vivida no Quênia e alerta que empoderar a sociedade é o eixo central para processos de criação e implementação de mecanismos transicionais responsivos, e, ao mesmo tempo em que recomenda retirar as elites políticas do processo transicional, assevera que em casos críticos como o do Quênia, se pressionadas, as elites políticas podem querer e ter a efetiva capacidade de mobilizar as massas e iniciar novos conflitos violentos. Percebe-se a necessidade de fortalecer normas de *accountability* e implementar reformas

²⁴ A exigência de concurso público para o provimento de cargos de juizes somente se deu com a constituição de 1988, antes disso era bastante comum os cargos serem providos por nomeações feitas – que se use a linguagem clara – a partir do servilismo da sociedade civil aos militares.

²⁵ HANSEN, op. cit., p. 170.

institucionais e legais amplas para promover transformação política e prevenir violências futuras.

Há, também a necessidade de questionar a concepção democrática liberal e essencialmente ocidental que, muitas vezes, pode ocultar as violações de direitos humanos mantidas em países que na teoria regem-se por normas de democracia liberal e *accountability*.

Jelena Subotić,²⁶ entende que hoje a justiça transicional já assume *status* de norma internacional e para ela o ponto central dessa norma é o julgamento de crimes e graves violações de direitos humanos por um tribunal ou outro tipo de justiça (ou instituição) de recuperação da verdade evitando que esses fatos sejam relegados à “justiça dos vitoriosos” ou ao perdão. É fundamental a afirmação de que hoje esses crimes são vistos como quaisquer outros crimes e que de igual forma demandam julgamento adequado e respeito ao devido processo legal.

Para Subotić no cenário internacional atual a escolha dos Estados se limita a qual modelo de justiça será adotado, e não mais sobre se devem ou não implementar mecanismos de justiça transicional. Há grande pressão internacional para que os estados mudem suas práticas e descontinuem violações de direitos humanos (não obstante as lideranças internacionais procurem evitar tocar em questões “mais espinhosas” como segurança nacional).

A autora também alerta para a necessidade de atentar para a maneira com que os Estados incorporam e adotam mecanismos de justiça de transição, evitando que eles sejam utilizados de modo subversivo, e acrescenta que muitos Estados não tem verdadeiro interesse em realizar processos transicionais mas o fazem para evitar pagar o alto custo do descumprimento no cenário internacional e evitar as punições severas.

Nesse processo os custos internos de transformação serão dosados com a maneira com que as elites interpretam o passado violento e sua participação nele, pois movimentos anti-justiça podem ser capazes de desestabilizar o novo regime, e sua impopularidade.

²⁶ SUBOTIĆ, Jelena. Bargaining justice: a theory of transitional justice compliance. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014. p. 174.

Assim, Subotić alerta que quando há um pesar de custos internos e externos à adoção de mecanismos de transição, as elites costumam optar por se conformar às normas internacionais, evitando sanções mas remodelam normativamente os mecanismos transicionais para adaptá-los à sua “audiência”. A maneira com que as elites se comprometem com os mecanismos de justiça de transição dependerá do resultado das estruturas internas de poder e de suas coalizões.

A comunidade internacional espera que ao menos algum mecanismo de responsabilização seja implementado e que os Estados não podem mais fugir à essa responsabilidade. Muitos Estados tem promovido mecanismos de transição como uma forma de afirmar sua preocupação com os direitos humanos, ao mesmo tempo em que evitam as custosas intervenções internacionais, muitos consideram ser mais viável implantar mecanismos de transição do que arcar com os custos de prevenir a ocorrência de massacres.

O contexto de assinatura de normas internacionais e sua incorporação no direito interno também é revelador e indica que os Estados que tem menos interesse e menor capacidade de implementar as normas internacionais são justamente os mais pressionados a fazê-los. Quando as mudanças legais não são promovidas pelos movimentos políticos internos, no entanto, vemos com mais frequência as práticas políticas habituais se dissociarem das práticas formais, legalmente instituídas, especialmente em estados autocráticos.

A pressão internacional pode promover processos transicionais de fachada, nos quais se modificam leis, muitas vezes instituições, mostrando comprometimento com as normas internacionais transicionais, mas mantém-se as violações de direitos humanos, evitando realizar as mudanças normativas que as normas internacionais requerem. Em outros casos os processos transicionais de fachada podem decorrer de pouca demanda por justiça no âmbito interno.

As pressões internacionais podem envolver punições internacionais, sanções ou vantagens, como trocas, ajuda humanitária, assento em organizações internacionais, investimento financeiro. Os Estados, as elites resistentes, e os chamados “sabotadores”²⁷ muito embora não tenham interesse em projetos de

²⁷ No original: *spoilers*.

justiça podem concordar em instituir alguns projetos transicionais em troca de benefícios. Em muitos casos esses benefícios podem significar acesso e aceitação da comunidade internacional dentro da lógica “se você se compromete você é um de nós”. De fato, se o Estado quer se tornar um “bom cidadão global”, deve mostrar boa vontade em cumprir as normas internacionais. Em troca poderá participar de organizações internacionais o que pode afetar sua identidade e seus interesses, porquanto passará a fazer parte de uma comunidade de valores que conformam as escolhas feitas pelos Estados-membros. A instalação de normas internacionais transicionais carrega um significado simbólico e propriedades normativas que representam um bom “preço” a ser pago pelo ingresso na boa sociedade internacional de Estados.

Sob pressões internacionais os Estados tenderão a adotar soluções transicionais que obtiveram maior legitimação simbólica em outros Estados e que tenham a autoridade internacional que os modelos alternativos carecem. Esse modelo de sucesso corresponde às melhores práticas de justiça de transição institucionalizadas em manuais da ONU, e se compõem necessariamente de verdade, justiça e reparação, ou, em outras palavras, processos judiciais criminais, mecanismos de busca da verdade e reformas legais no âmbito doméstico.

No processo prévio de aceitação e instalação de mecanismos transicionais é preciso verificar em que medida os apoiadores do antigo regime continuam envolvidos na elaboração de políticas públicas, e, sobretudo, se eles tem acesso ao aparato de repressão. É comum que membros poderosos do antigo regime permaneçam no aparato oficial do estado e até mesmo nas instituições de força, forças armadas, polícia e agências de inteligência. Quanto mais pactuada for a transição, maior poder os afiliados do antigo regime terão no novo estado.

O balanço doméstico de poder poderá restar intacto apenas alterando suas posições no estado. Removê-los de posições de poder ou de controle ou processá-los criminalmente, será uma ameaça aos interesses das elites.

Deve-se atentar também que as elites podem usar os mecanismos de justiça de transição para consolidar suas regras ao invés de promover as mudanças sociais requeridas pela justiça de transição. Nesse caso os projetos transicionais não atenderão seus objetivos mas, mais do que isso, a subversão dos mecanismos de justiça de transição com a sua implementação intencionada a atender aos

interesses das elites pode deslegitimar a intervenção internacional em justiça de transição em outros países. Assim, para Subotić é importante avaliar até que ponto a comunidade internacional deve pressionar para a implementação de mecanismos de justiça de transição sob pena de se colocar em risco a internalização e verdadeira adoção de normas e parâmetros de direitos humanos.

Até mesmo em países nos quais se verificam mudanças no comportamento das elites, mudanças institucionais e políticas e melhoramento da situação geral dos direitos humanos a justiça de transição deve ser implementada, pois o comprometimento estatal com as estratégias de justiça de transição implica em adoção de um projeto de repercussão interna, quanto aos processos políticos que se iniciam por meio dos mecanismos de Justiça de Transição, e também internacionalmente, demonstrando a aceitação das normas transicionais, e a boa vontade em observá-las e fazer parte da comunidade internacional, além de revelar, praticamente, a capacidade do Estado e do aparato estatal em conduzir futuros processos transicionais em consonância com as regras internacionais.

A respeito das premissas da Justiça de transição e do tipo de regime que ela promove, Kora Andrieu²⁸ realiza uma crítica com base no pensamento político filosófico e afirma que um entendimento político procedural estritamente neutro – referindo-se a Rawls – pode ser insuficiente para restaurar os laços sociais rompidos pelo conflito. Rejeitando a premissa de que o liberalismo e a democracia seriam as únicas e melhores bases para a reconstrução da sociedade, Kora entende que seria necessário refletir sobre uma concepção mais substancial de liberalismo político.

Kora questiona o conceito de paz liberal que subjaz à justiça transicional: a noção segundo a qual a construção de democracias estáveis irá conduzir à paz global perpétua já que nações democráticas não entram em guerra umas com as outras. Para a autora essa paz não acontece de forma imediata e a primavera árabe revela que as pessoas não se tornam democratas liberais de um dia para o outro.

Em substituição, Kora trabalha com a idéia de paz democrática e coloca que os mecanismos de justiça de transição são desenvolvidos para assegurar a

²⁸ ANDRIEU, Kora. Political liberalism after mass violence: John Rawls and a “theory” of transitional justice. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

transição para democracias funcionais, e estão fortemente ligados à ideia de que as sociedades necessitam confrontar seu passado para seguir em frente. Nesse paradigma internacional anistia e amnésia não são mais normativamente aceitáveis.

A justiça de transição, por outro lado, não deixa de estar marcada pelo seu contexto de surgimento no cenário internacional – fim da Guerra-fria – no qual o horizonte político estava fortemente influenciado pela via única política de democracia liberal que Andrieu define como regime plural e aberto, marcado pela tolerância à diversidade, não dependente de publicidade ou qualquer concepção metafísica de verdade ou moralidade.

Para a autora, os mecanismos utilizados pela justiça de transição tendem a contradizer esses objetivos conferindo um aspecto comunitário ao invés de uma abordagem neutra e procedimental ao liberalismo político. Assim, conclui que o paradigma liberal – em sua concepção política puramente neutra e incorpórea e suas responsabilidades éticas – deve ser revisitado. Com esse intuito, oferece duas maneiras de enriquecer as teorias de justiça liberal política a fim de melhor adequá-las aos fins da justiça de transição que seriam: o diálogo ético e o enfoque à capacidade.

Kora defende que o diálogo deve ser exercido de forma ampla, o que significa rechaçar qualquer política de amnésia e anistia, de outro modo a sociedade não conseguirá alcançar a cura. Com o diálogo livre pode-se restaurar a esfera pública, reparar canais de comunicação perdidos, e “construir uma solidariedade discursiva”. A solidariedade social - de acordo com Jürgen Habermas - decorreria do explícito comprometimento dos cidadãos com princípios morais consagrados na constituição liberal, e produto da discordância civilizada orientada por restrições procedimentais. Nesse entendimento, a justiça de transição não deveria transformar o passado em um jogo de moralidade²⁹ ou pretender propor uma meta-história sobre os fatos. O objetivo deveria ser muito mais de meios do que fim: oferecer um modo de olhar o passado em que as autoridades possam discutir e debater, construindo confiança “ao mesmo tempo

²⁹ No original: *morality play*.

em que as razoáveis diferenças de opinião fossem encorajadas”³⁰. Na opinião da autora, somente então as políticas democráticas poderiam ser realizadas.

A “solidariedade procedimental” seria fundada a partir do estabelecimento de um solo comum, quando possível, mantendo um respeito mútuo. Onde não houver acordo, espera-se, pelo menos, que os interlocutores possam reconhecer a razoabilidade de opiniões diferentes, ainda que não as possam considerar válidas. Com isso, recupera-se a capacidade de comunicação contribuindo para o empoderamento das vítimas e restauração da sua confiança fundamental.

Para Kora, a construção de capacidades e empoderamento – citando Amartya Sen – é um referencial para a Justiça de Transição, pois durante o período violento as vítimas perdem as capacidades básicas que as permitem concordar com os princípios de justiça. As violências sofridas apagam as expectativas normativas fundamentais que tornam possível a ação social, ou, em outras palavras, impedem a ação autônoma na esfera pública, isso porque as vítimas carecem das capacidades básicas que lhes permitem concordar sobre princípios de justiça.

Pablo Greiff³¹ entende que as expectativas normativas (ajuda ao outro, proteção do estado) são a manifestação da estrutura básica e dos fundamentos da organização social. Por outro lado, o sentimento de medo e de impotência das vítimas afeta toda a comunidade na qual estão inseridas (“efeito transbordamento”) e impactarão a participação dessas comunidades na vida pública e o desenvolvimento de suas relações sociais.

Ainda citando Sen, Kora nos diz que as escolhas individuais não podem ser feitas de forma independente do aspecto material e social da vida dos cidadãos, não é possível desprezar o *status* da vítima a fim de se chegar a uma posição na qual todos gozam da mesma capacidade de escolha. Para ele o desenvolvimento não pode ser visto apenas como riqueza, renda ou crescimento, mas sim em como tais bens podem ser convertidos em bem estar, conferindo uma abordagem de fins - bem estar e liberdade positiva - e não de meios - acesso a recursos - como quer Rawls.

³⁰ ANDRIEU, op. cit., p. 155.

³¹ ANDRIEU, op. cit., p. 158.

A diferença está em que se o acesso a recursos não é igualitário as vulnerabilidades sociais não permitirão o diálogo livre e serão obstáculos invencíveis a não ser que a sociedade providencie condições para que tais escolhas se deem em exercício de liberdade e capacidade. Essas condições, por sua vez, seriam justamente os elos e a recuperação da confiança que se pretende alcançar por meio dos mecanismos (de reconciliação) de justiça de transição, formando cidadãos capazes e agentes morais racionais. Em suma, isso significa contribuir para reconstruir as normas fundamentais que a violência destrói.

Há um rompimento de tempos que se pretende alcançar com a justiça de transição, no qual o tempo posterior deverá ser necessariamente melhor que o tempo anterior.

Com a percepção de que a justiça de transição deve incorporar a crítica neoliberal sem a qual nenhum mecanismo de transição será capaz de trazer pacificação social, passaremos na próxima parte do trabalho à análise sobre as identidades sociais conflituosas geradas pelo passado violento.

2.2.

Conhecimento e reconhecimento da verdade e identidades sociais conflituosas: modificar percepções sociais para reconciliar e promover a paz - Nevin Aiken e Susanne Buckley-Zistel

Analisaremos na presente seção a proposta de Nevin Aiken para responder ao legado de identidades conflituosas deixado pelo governo autoritário. Falaremos também sobre memória coletiva de direitos, apoiando-nos em Maurice Halbwachs. Diante da extrema proximidade dos temas, trataremos livremente do processo de recuperação da verdade, e a necessidade dos atos políticos de reconhecimento e conhecimento da verdade. Serão relevantes nesse aspecto as contribuições de Wendy Lambourne e Susanne Buckley-Zistel.

Nevin Aiken³² apresenta uma proposta transicional pensada para sociedades fortemente divididas (por diferenças identitárias étnicas, nacionais, políticas ou religiosas) que podem ter seus meios de reconciliação (social) otimizados por processos transicionais. Sua proposta reconciliatória -

³² AIKEN, Nevin. A social learning theory of transitional justice. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

“transformar as relações hostis e ressentidas entre lados rivais para amigáveis e harmoniosas”³³ - forjada para o contexto transicional busca construir uma identidade comum, baseado na percepção de que visões antagônicas de identidades coletivas perpetuam a violência e as violações de direitos humanos.

Essa percepção de fundo prático se choca flagrantemente com a concepção de que a mera transição de regimes jurídicos (com a instituição de normas que estabelecem ou restabelecem igual *status* de cidadão a toda a população, ou que autoriza ou deixa de proibir a reunião de cidadãos em entidades associativas, por exemplo) seria suficiente para modificar as práticas sociais e restabelecer a liberdade dos cidadãos. Schmitter e O’Donnell entendem que a reabertura democrática encorajará os cidadãos a exercerem seus direitos de forma livre e de modo gradual, na medida em que se percebesse que não houve sanção ao exercício de liberdades civis, outros cidadãos “ousariam” fazer o mesmo e assim o espaço político seria aos poucos reconquistado.³⁴

O golpe de 1964 e o período autoritário que o seguiu foi fortemente marcado pela construção ideológica do perigosismo comunista. O comunista descrito pela mídia como “terrorista” personificava um mal social para o qual o “eficientismo militar” era a tábua de salvação. Diante da construção de tão grave ameaça, o regime de exceção encontrava amplos poderes de atuação. Todos os meios estavam justificados.

Com a transição do regime autoritário a construção social do inimigo comunista transmuda-se para o inimigo indesejável e para o perigosismo penal, a doutrina de lei e ordem, e tolerância zero, as execuções sumárias revestidas da roupagem de autos de resistência e a limpeza social dos indesejáveis permanece. A tortura, morte e ocultação inauguradas pelo autoritarismo permanecem em uso e ecoam em discursos sociais que justificam os excessos policiais, na ode ao BOPE, nos levantes para a redução da maioria penal e na bandeira de que “bandido bom é bandido morto”. No fundo dessas práticas sociais extremistas e violentas residem percepções identitárias antagonizadas. O *locus* do mal hoje está nas favelas, nos favelados, sobretudo nos jovens homens pardos e negros.

³³ AIKEN, op. cit., p. 69.

³⁴ SCHMITTER; O’ DONNELL, op. cit., p. 6.

O que queremos demonstrar é o aproveitamento das estruturas opressivas para a continuidade da opressão, a política de extermínio legitimada por preconceitos sociais construídos e perpetuados, movimentando a repetição de conflitos sociais e mascarando a realidade materialmente violenta e economicamente injusta.

As percepções sociais denegridas encontram-se no âmago de toda abordagem policial ilegal, de modo que não construiremos paz sustentável nem conseguiremos promover reconciliação e integração social se não reconhecermos, também, as causas identitárias dos conflitos.

Em “A memória coletiva” Maurice Halbwachs nos fala³⁵ que as obrigações jurídicas somente se conformam quando a sociedade de maneira conjunta adota uma atitude com relação a uma coisa ou situação e esta atitude se prolonga pelo tempo, tornando-se durável e aceita por todos. As relações jurídicas conformadas pelo direito somente irão adquirir valor se houver a interferência da memória coletiva para lhes garantir a aplicação da “atitude esperada” quanto ao bem ou situação social.

Essa memória coletiva que garante a aplicação e o respeito à certa atitude apoia-se, justamente, na permanência desta atitude. É o que Maurice chama de espaço jurídico que permite à memória coletiva, reconhecendo-o, localizar a lembrança dos direitos que a ele se relaciona. Nessa relação, ao se considerar o sujeito em função de seus direitos, há uma tendência de abstrair as particularidades individuais e enxergá-lo apenas propriamente em sua relação com o direito. Assim, falamos em o vendedor, o herdeiro.

Essa construção explica a coletivização de direitos e a dissociação de caracteres individuais quando da visualização da legitimidade ou deslegitimidade da evocação a determinado direito socialmente aceito. Por exemplo, a sociedade visualiza de forma coletiva que para que alguém evoque algum direito na qualidade de vendedor, deve ter havido alguma venda, logo, aquele que não realiza uma venda não pode assumir o *status* de vendedor. Da mesma forma, em contextos políticos para que alguém evoque o *status* de perseguido político, deve ter havido alguma perseguição política. A falta de elementos caracterizadores da

³⁵ HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990. p. 144-149.

perseguição ou a presença de elementos descaracterizadores da classe de perseguidos políticos, como a criação da imagem de terrorista, afeta a construção da memória coletiva sobre a existência e validade de um direito político. Nessas situações, pouco importarão os caracteres pessoais do sujeito, dada a associação prévia à imagem de terrorista.

Há, de igual forma, um espaço jurídico de exercício e constituição desses sujeitos capaz de alterar o próprio *status* das pessoas, conforme havia os espaços destinados aos escravos e os espaços destinados aos senhores, de modo que o escravo ao passar “pelo umbral da propriedade do senhor, se encontrasse transportado a uma parte do espaço onde a lembrança da relação de dependência frente ao senhor se conservasse”.³⁶

O longo período ditatorial de limitações políticas, vigilância do espaço público, espionagem, prisões ilegais “para averiguação” nas quais as pessoas eram questionadas sobre simples preferências de caráter pessoal, como os livros que liam, na tentativa de descobrir “comunistas”, internalizou nas práticas sociais o vigilantismo, a autorização geral para escarafunchar a vida privada, o medo de deixar a mostra qualquer falha, o desconhecimento sobre as falhas, e, a repercussão de tudo isso, a fuga da participação na vida pública. Perpetuam-se as identidades antagonizadas em muito associadas ao exercício de direitos políticos.

O governo autoritário reafirmou de modo claro que o espaço público é o espaço da vigilância, o excesso de repressão nos espaços públicos, com claro interesse de controle de massas e manutenção dos interesses da elite, fixou o desterro dos cidadãos brasileiros ao direito de livre uso e gozo dos espaços públicos. Como consequência vivemos em 2013 as prisões arbitrárias de manifestantes, a miopia da mídia e sua incapacidade de apresentar uma estimativa crível sobre o número de manifestantes presentes nas ruas, “falha” essa comicamente “compartilhada”, “retuitada” nas redes sociais. As remoções e retiradas de moradores de rua como políticas de “saneamento” do espaço público em preparação para a Copa do Mundo de 2014. O espaço público permanece dissociado do livre exercício de direitos políticos.

³⁶ HALBWACHS, op. cit., p. 147.

A memória coletiva sobre direitos se protraí no tempo enquanto seja aceita pelo grupamento que a considera válida. Nesse sentido, alinhando-nos ao pensamento de Maurice Halbwachs e de Michael Walzer podemos concluir que a justiça criminal atende também à simbologia de romper com as práticas incorporadas à sociedade no período autoritário e que se encontram ainda arraigadas na memória coletiva. O espaço público e o exercício de direitos políticos associado ao espaço público – liberdade de reunião, de associação, de livre expressão do pensamento – ainda não foram completamente reapossados por seus proprietários.

Assim, a justiça criminal serve à afirmação máxima de rompimento com as práticas violentas e autoritárias toleradas em muito pela internalização de visões sociais antagônicas em benefício da construção de uma nova identidade nacional que rechaça a política identitária autoritária que nega e desarticula quem não tem aquela identidade civil “ideal” forjada para a obediência à força e às Forças.

A cessação da violência e transição formal de regimes não é capaz de apagar os efeitos deletérios do conflito e transformar, por si só, práticas sociais negativas internalizadas durante o período violento.

Aiken nos fala que as desigualdades de condições estruturais e econômicas podem por si só constituir identidades divididas e reafirmar sistemas de conflito entre os diferentes grupos pois limitam os espaços de encontro (sociais, espaços públicos, posições sociais de relacionamentos) e forjam relacionamentos superficiais e distantes, incapazes de ultrapassar a barreira da origem. Trabalhar as estruturas de dominação, dependência e desigualdades que reafirmam e reproduzem identidades de grupo antagônicas se torna fundamental para responder à necessidade de justiça material distributiva.³⁷

O autor sugere duas maneiras de reduzir as desigualdades: por meio de um programa de reparação que permita, efetivamente, corrigir as desigualdades do passado, ou através da atuação direta das instituições de justiça de transição na realização de amplas reformas estruturais e materiais que fazem parte do “pacote” de iniciativas transicionais para responder aos legados de abusos ou,

³⁷ AIKEN, op. cit., p. 87.

indiretamente, através de recomendações entregues ao final do trabalho dos mecanismos formais de justiça (de transição).

Entendemos que essas medidas, direcionadas ao projeto transicional instauram práticas responsivas de reconhecimento das falhas institucionais e dos problemas sociais propondo meios de resolvê-los que podem ser mimetizados e replicados para outras áreas do governo.

As identidades de grupo conflituosas afetam as relações sociais, econômicas e políticas da vida em sociedade, são marcadas pela presença de estereótipos negativos, preconceitos, relacionamentos marcados por desconfiança, medo, animosidade e uma desvalorização mascarada do outro. É de grande importância a observação do autor sobre as graves violações de direitos humanos cometidas por pessoas com uma acentuada percepção identitária de grupo corrompida (*denigrated*)³⁸ Desse modo, a partir da percepção de que as identidades coletivas são construções constantemente criadas e recriadas pelas práticas sociais, sempre há um “espaço de inovação” para a transformação das perspectivas desiguais de relacionamentos sociais.

Conforme Aiken aponta, a violência rompe importantes formas de contato e de comunicação entre grupos identitários e destrói relacionamentos de confiança que inviabilizam a construção de interações cooperativas entre esses grupos. Como consequência, limita-se a possibilidade de empatia e dá-se início a um processo de desumanização do outro que cria barreiras morais contra futuras possibilidades de reconciliação.³⁹

O recrudescimento dessas identidades antagônicas gera violências baseadas em identidades. Os grupos de identidades antagônicas, podem, conforme aponta Aiken, desenvolver mitos antagônicos, memórias coletivas, crenças comuns/públicas preconceituosas sobre responsabilidade por violências passadas que podem ossificar e polarizar relacionamentos comuns.

Aiken sugere que os processos transicionais podem contribuir para alterar o antagonismo dessas identidades e a hostilidade entre os sistemas de crenças associados a cada um dos grupos. Esses processos podem funcionar como catalises para os processos sociais e psicológicos de aprendizado social entre os

³⁸ AIKEN, op. cit., p. 68.

³⁹ AIKEN, op. cit., p. 69.

grupos envolvidos no conflito. Aiken defende que as intervenções em justiça transicional mais efetivas serão aquelas mais capazes de promover processos de aprendizado social instrumental, socioemocional e distributivo.

O aprendizado social instrumental busca executar intervenções para engajar os grupos antagônicos em interações cooperativas com fulcro construtivo.⁴⁰ A literatura indica, entre outros fatores, que as interações serão mais efetivas aos fins pretendidos quando os contatos se derem numa atmosfera não adversarial, tiverem maior duração (não limitada apenas ao período transicional), forem apoiados por estruturas institucionais e contarem com a concordância de autoridades de relevância na organização estatal. O incentivo ao contato viabiliza o diálogo significativo e o desenvolvimento de relações de confiança que permitem aos atores construir expectativas razoáveis sobre os padrões de comportamento do “outro” grupo no futuro. Por outro lado, com a re-humanização das relações intergrupos, as pessoas começam a enxergar o “outro” como alguém sujeito aos mesmos direitos. Gradualmente abandona-se a lógica do “outro” e aos poucos se cria a lógica do “nós”, mais inclusiva.

Reconhece-se a humanidade no outro pelo desenvolvimento da empatia necessária para restabelecer uma comunidade moral equitativa, revendo a “moral reversa” que permitiu a legitimação do uso da violência contra um determinado grupo de pessoas.

Nesse sentido, o diálogo reflexivo entre os grupos “combatentes” os faculta a possibilidade de reconfigurar seus entendimentos particulares sobre a identidade do outro grupo, permite a criação de um ambiente de empatia e constrói as pontes através das quais se pretende alcançar a reconciliação. É de grande importância o “confronto” entre as identidades coletivas antagônicas, para colocar em cheque as rígidas percepções identitárias (negativas) de um grupo sobre o outro. Aiken adverte que esses diálogos devem ser cautelosamente monitorados e mediados, num método chamado de “comunicação controlada”⁴¹, direcionada a grupos maiores para que a intervenção atinja um nível social. Deve-se buscar também assegurar a continuidade desses processos dialógicos após o término das intervenções formais de justiça de transição.

⁴⁰ AIKEN, op. cit., p. 71.

⁴¹ Denominação cunhada por Ellis, conforme citação de Nevin Aiken.

O aspecto socioemocional se refere a intervenções desenvolvidas para confrontar os legados emocionais e perceptivos (perceptual) a fim de quebrar os obstáculos à reconciliação, como sentimentos de medo, desconfiança, culpa e vitimização.

Já no aprendizado distributivo as intervenções se prestam a melhorar as desiguais condições estruturais e materiais existentes, passíveis de dar permanência às diferenças entre os grupos, com a finalidade de conferir igualdade de oportunidades de acesso a recursos materiais e sociais.⁴² Busca-se responder às desigualdades de distribuição de riquezas, *status* social e acesso a poder político, a partir da percepção de que a injustiça também se perpetua em suas condições materiais e se manifesta em verdadeira “violência estrutural”, sempre associada à desigualdade. Para que a paz seja sustentável é necessário não apenas o fim das violências físicas mas também a instauração de uma paz positiva dando atenção às violências estruturais subjacentes aos conflitos.

Os processos acima descritos podem contribuir para a reconciliação social na medida em que influem na formação de identidades coletivas mais inclusivas. Pesquisas indicam que esse cenário pode ser modificado/transformado em relações mais pacíficas, mas o autor esclarece que esse se trata de um projeto de longo prazo que passa pela construção de novas relações de coexistência pacífica fundadas no respeito mútuo e aceitação, cooperação e consideração pelas necessidades de cada um dos grupos e indivíduos.

Aiken entende que a reconciliação deve incluir processos positivos de aprendizado social (*social learning*) que ele conceitua por “um processo ativo de redefinição ou reinterpretação da realidade - do que as pessoas consideram real, possível e desejável - no fundamento de novos conhecimentos causais e normativos”⁴³ que envolvem processos sociais e psicológicos que desafiem as partes envolvidas no conflito a repensar o sistema de crenças que motivaram as violências perpetradas e substituí-los por relacionamentos mais positivos e compassivos.

Para que haja paz as identidades coletivas conflituosas devem mudar mas também existe um certo consenso tanto entre os teóricos de justiça de transição

⁴² AIKEN, op. cit., p. 71 – 72.

⁴³ AIKEN, op. cit., p. 70.

quanto entre os de transformação de conflitos de que a reconciliação deve incluir algum mecanismo de justiça que reconheça formalmente responsabilidades pelos “erros” cometidos e procure reparar as injustiças sofridas/cometidas.

A realização da justiça é relacionada por muitos autores à paz sustentável, pois a “ ‘passagem da paz negativa para a positiva passa pela justiça’ (Miall et al 2000: 208)”⁴⁴. Igualmente, alerta-se contra as estratégias de esquecimento e impunidade que em muito contribuem para o retorno ao conflito, pois a realização de alguma forma de justiça contribui para reduzir o senso de injustiça por parte das vítimas. Citando Nigel Biggar, Nevin Aiken assevera que os sentimentos de injustiça não atendidos tendem a se corromper e contaminam as gerações futuras com “ódio indiscriminado aos perpetradores e aos seus descendentes”⁴⁵, descrença com a instituição estatal que faliu no seu dever de dar satisfação às vítimas do passado mostrando-se capaz de tolerar as potenciais ofensas sofridas no futuro.

Aiken defende que para se atingir a reconciliação a justiça deve ser parcial o que para ele significa renunciar ao mito da retribuição total e à vingança irrestrita a favor de uma responsabilização “temperada” que não se converta em outro componente de dano no interminável ciclo de injustiças e respostas a injustiças que podem acentuar as divisões sociais.

Nesse sentido, a justiça simboliza a mudança “num *ethos* normativo”⁴⁶ e serve como uma ponte entre o passado violento e as perspectivas de um futuro mais inclusivo. A literatura aponta alguns resultados socialmente vantajosos relacionados à realização da justiça dentre os quais ressaltamos a ampliação dos limites da comunidade política e moral, estendendo uma compreensão mais vasta de direitos iguais a comunidades divididas, afirmação de que a violência não mais será um modo de solução de conflitos e de diferenças e a redução de sentimentos coletivizados de vitimização (através do reconhecimento da dignidade da vítima e de seus valores morais básicos permite-se a cura e o indivíduo e o grupo consegue

⁴⁴ AIKEN, op. cit., p. 79.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ AIKEN, op. cit., p. 81.

vencer e elaborar melhor a experiência traumática vivida) e animosidade que se não forem propriamente tratados podem reacender conflitos antigos.⁴⁷

A reconciliação não se fará possível sem que se atinja a verdade. Aiken procura dar uma ênfase mais instrumental ao alcance e reconstrução da verdade vista sob o aspecto social que deve ter o objetivo de promover a reconciliação social. Fazendo um apanhado de vários teóricos de justiça de transição, refere-se a duas diferentes dimensões da verdade: reconhecimento (*acknowledgement*) e conhecimento (*knowledge*).

Partindo da constatação de que as sociedades nunca conseguirão desnudar profundamente todos os fatos criminosos sofridos e perpetrados, de modo que a “verdade final” será apenas uma verdade representativa das causas e do propósito das atrocidades cometidas assim como do papel dos perpetradores nesse contexto. No entanto, os processos transicionais relacionados à recuperação da verdade, tem a inafastável validade de desconstruir as “mentiras aceitáveis” que podem ser futuramente usadas em renovações de conflitos.

A recuperação da verdade viabiliza o diálogo franco essencial para os processos de aprendizado social e de negociação identitária entre os grupos antagônicos, reduz o espaço das crenças de responsabilização do outro grupo sobre as atrocidades passadas que tendem a responsabilizar pessoalmente todos os integrantes do outro grupo, criando uma lógica de inimigo *versus* alvo. Por outro lado contribui-se para bloquear as cadeias de justificação própria, honradez própria, glorificação e legitimação incorporadas às crenças de grupos antagônicos conflitivos, conforme aponta Daniel Bar-Tal, formando uma idéia mais vasta de identidade comunitária de conflito.

Com a recuperação da verdade permite-se colocar em cheque as memórias coletivas altamente institucionalizadas e mantidas pelos grupos antagônicos durante o conflito e que após a sua cessação são socializadas nos canais culturais e políticos e transmitidas às futuras gerações, no que John Mack chama de “egoísmo da vitimização”. Essas memórias permanecem dividindo a sociedade após a cessação do conflito e limitam os processos de *social learning* necessários

⁴⁷ AIKEN, op. cit., p. 81.

para desenvolver novos entendimentos de confiança e empatia entre os antagonistas, redefinindo suas identidades.

Com o conhecimento e o reconhecimento da verdade permite-se a construção compartilhada de entendimentos sobre os fatos passados que devem ser amplamente aceitos para contribuir para a reconciliação social. A verdade produzida deve ser vista como legítima por todas as partes envolvidas no conflito e assim seu processo de produção deve envolver todos esses grupos, evitando que a narrativa final corresponda a um ponto de vista tendencioso aos vitoriosos. A esse respeito é interessante trazer a percepção de Aiken sobre a verdade final. Para ele o ingrediente essencial para desconstruir as identidades sociais conflitivas não seria a verdade *per si* mas uma verdade moderada derivada do conhecimento da cumplicidade nos conflitos passados.

A respeito do conceito de verdade, relevante para o debate sobre a busca da verdade, Wendy Lambourne⁴⁸ nos traz a distinção feita por Stephan Parmentier na Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul⁴⁹ que consiste em considerar a verdade sobre quatro aspectos: verdade forense ou factual, verdade pessoal ou narrada, verdade dialógica ou social e verdade curadora ou restaurativa. Esses diferentes conceitos seriam relevantes para demonstrar o que diferentes pessoas esperam dos processos de transição em diferentes contextos sociais.

A verdade forense ou factual se refere à noção legal e positivista de apresentar um conjunto de evidências coletadas em observância a regras imparciais e por meio de um processo objetivo.

Diferentemente, a verdade pessoal ou narrada é resultado do compêndio de todas as histórias individuais, reunido após os testemunhos individuais, produzindo um conjunto multifacetado de experiências, enquanto a verdade dialógica ou social resulta dos debates e discussões sobre os fatos ocorridos em um nível coletivizado.

A verdade curadora ou restaurativa, por fim, diz respeito aos testemunhos prestados por meio de uma abordagem conduzida para dar reconhecimento

⁴⁸ LAMBOURNE, Wendy. Transformative justice, reconciliation and peacebuilding. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014. p. 43

⁴⁹ Truth and Reconciliation Commission, South Africa.

(“*acknowledgement*”) às experiências dos indivíduos. Trata-se de um método especial de coletar depoimentos no qual o interlocutor interpela a vítima/testemunha que presta o testemunho com o objetivo de conduzir o testemunho à reconciliação.⁵⁰

No processo de conhecimento da verdade, algumas particularidades necessitam ser delineadas. Devemos ter em mente que o passado não pode ser plenamente recuperado, mas somente compreendido. Os fatos passados são esquecidos, as emoções a ele associadas são atenuadas. As cores desbotam e as arestas se atenuam. Assim é importante que examinemos como ocorre a construção do conhecimento, ou verdade, sobre esse passado, considerando que as narrativas não podem ser dissociadas das estruturas sociais e políticas em que são concebidas, considerando, ainda, como essas narrativas produzem e reproduzem identidades sociais.

Nesse viés, Susanne Buckley-Zistel⁵¹ apresenta sua teoria de narrativas e oferece, um método para acessar o modo de produção de narrativas em justiça transicional, diante da ambiguidade das verdades que surgem nas comissões da verdade. Sua teoria de narrativas nos ajuda a examinar a reprodução de um evento, na forma escrita, visual ou falada, e serve como uma metodologia de ciência social para fazer com que as experiências tenham significado mais vasto.

Além disso, avaliar a produção das verdades nos dá oportunidade para estudar a formação de identidades e enfatizar a profundidade das identidades sociais que se sobrepõem à rede de relações e que, por sua vez, transformam-se ao longo do tempo e do espaço. Vimos, em Aiken, como a análise da formação de identidades assume grande importância nas sociedades que se recuperam de passados violentos e influenciam os processos transicionais a serem implementados e para a justiça de transição como um todo. A prevenção de conflitos futuros relaciona-se à formação de identidades de grupos menos rigidamente divididas. A esse respeito Susanne acrescenta que a justiça

⁵⁰ LAMBOURNE, op. cit., p. 236.

⁵¹ BUCKLEY-ZISTEL, Susanne. On the construction of the past in truth commissions. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

transicional tem por um de seus objetivos exercer influência na identidade coletiva nacional.⁵²

O mundo não nos é apresentado em “histórias bem construídas, com personagens centrais, começo meio e fim e uma coerência que nos permite ver o fim em cada começo.”⁵³, somente o nosso desejo de coerência, integridade e encerramento⁵⁴ estrutura os eventos em ações significativas. Com esse senso conseguimos estabelecer uma ordem sequencial clara que conecta os eventos em uma maneira significativa para uma audiência definida.

Um evento particular não possui significado sozinho, apenas se tornará inteligível quando considerado em relação a outros eventos. A esse respeito o enredo causal sugere que o entrelaçamento dos eventos é feito em torno da estrutura que nos parecerá dar melhor (ou algum) sentido à história. A historificação do autor é a maneira com que ocorre a transformação de uma gama de eventos da história em uma sequência de fatos estruturada em princípio, meio e fim. A significação das histórias comumente se dá em um *continuum* de moral positiva ou negativa. Além disso, nunca se fixa no tempo e está constantemente sofrendo influxos resultantes do fato de ser contada e recontada. Também não adquire forma ou contorno, mas se condiciona ao discurso espaço-temporal do presente, como por exemplo, no contexto das comissões da verdade, os esforços em lidar com o cenário pós-violência e repressão.

Há uma apropriação seletiva que indica que escolhemos o que consideramos mais relevante para a nossa história ao mesmo tempo que selecionamos o que pode ser excluído e damos um tema a esse enredo. A temporalidade, sequência e lugar fazem referência a como eventos, vistos como elementos da história, relacionam-se uns aos outros em uma narrativa determinada.

⁵² A formação de uma identidade coletiva nacional em Aiken estaria mais relacionada à reconciliação que se pretende alcançar no seio de processos transicionais. Esse entendimento de Aiken, mais geral, talvez se deva ao seu amplo estudo relacionando psicologia social, conflitos e processos de conciliação.

⁵³ Tradução livre. “*well-made stories, with central subjects, proper beginnings, middles and ends, and a coherence that permits us to see “the end” in every beginning*” WHITE, H. The value of narrativity in the representation of reality. *Critical Inquiry*, 1980. WHITE, H. The content of the form: narrative discourse and historical representation. John Hopkins, Baltimore: 1987. apud BUCKLEY-ZISTEL, op. cit., p. 224.

⁵⁴ No original: *clousure*.

Isso alcança significado importante no descobrimento da verdade durante os trabalhos das comissões da verdade. O sentido e o significado de um evento, não pode ser simplesmente revelado, mas deve ser revisto, revisitado (ou criado novamente) através do uso da narrativa. Não há uma verdade única a ser revelada, mas sim a verdade que surge como resultado desse processo de narração, que é construída pelas narrativas pronunciadas nas comissões da verdade.

Há que se assumir a diferença entre o sujeito narrador e o sujeito narrado. As pessoas humanas conduzem suas experiências para construir narrativas sobre suas vidas mas, de igual forma, as identidades humanas e o caráter de cada pessoa se forjam na maneira com que estruturam suas narrativas.

É preciso atentar, o que se faz com base em Foucault⁵⁵, que a produção de narrativas ocorre em condições estruturais específicas, restrições cognitivas e normas institucionais. Assim, a inquirição histórica deve atentar para as condições em que essas narrativas surgem e o discurso político que revelam, replicam e autorizam. Para Foucault, a verdade acerca do passado e a maneira com que é contada se determina pelos regimes de verdade, que estabelecem o que é verdadeiro e o que é falso, quem pode ser considerado um narrador válido e quem não pode. O mesmo ocorre nas comissões da verdade, os regimes de verdade definirão os padrões de interpretação que irão servir para analisar os crimes violentos e a visão de um futuro pacífico, quem poderá ser considerado vítima e quem poderá ser considerado perpetrador, quais situações serão enquadradas como crime. Isso explica, por exemplo, porque as experiências pessoais de sofrimento de vítimas mulheres durante o *apartheid* na África do Sul, os abusos e crimes sexuais sofridos por elas, não foram relatados durante os testemunhos que prestaram na qualidade de esposas e mães sobre os crimes cometidos contra seus esposos e filhos. Havia, aparentemente, maior relevância para as narradoras e para os ouvintes prestar testemunho sobre as violências sofridas pelos homens, filhos e maridos das mulheres sobreviventes, o que ocultou todos os meandros e violências sofridas pela comunidade arrasada pelo conflito.⁵⁶

⁵⁵ FOUCAULT, Michel. Power/Knowledge. Selected Interviews and other things, Hemel Hempstead: Harvester, 1980. apud BUCKLEY-ZISTEL, op. cit., p. 227.

⁵⁶ BUCKLEY-ZISTEL, p. 234.

De igual forma, os testemunhos enfatizam violências graves como tortura, assassinato, quando sabemos que a prática de crimes e graves violações de direitos humanos só se faz possível porque algumas práticas relevantes ocorreram antes da detenção ilegal, do sequestro e do assassinato. A mera ausência de graves violações de direitos humanos não desarticula as estruturas que viabilizaram o seu cometimento. Abolir o crime e sem desmontar as estruturas sociais e institucionais que permitiram sua realização significa abolir a escravidão mas manter os troncos para o contínuo açoitado.

Assim, uma análise das narrativas sobre o passado exige uma análise sobre as estruturas políticas, sociais, e culturais nas quais os mecanismos transicionais encontram-se embutidos e que definem as meta-narrativas predominantes. Desse modo é de grande importância não tomar como absoluto o sentido das narrativas individualizadas ou coletivizadas, sem antes inquirir o seu modo de produção e de construção.

Segundo Susanne, a verdade é a principal preocupação das comissões da verdade. Todas as sociedades reconhecem o direito à importância de um luto adequado para se alcançar a cura pessoal e da comunidade. Há, assim, um direito social à verdade. Descobrir a verdade é o grande objetivo das comissões da verdade, o que assume especial relevância quando a verdade sobre os crimes não é clara ou é omitida pelo regime opressor. É muito importante que sejam reconhecidas e preservadas as experiências compartilhadas e que se assegure que as violações não serão novamente cometidas.

O *International Center for Transitional Justice*⁵⁷, afirma que a busca da verdade é um direito básico. Para a Anistia Internacional⁵⁸, a busca da verdade é uma resposta imperativa aos crimes e graves violações de direitos humanos e é necessária para corrigir qualquer falsa acusação, descobrir o que aconteceu com os desaparecidos, as circunstâncias dos assassinatos, os locais em que foram enterrados os mortos pelo regime.

⁵⁷ INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. **Truth and Memory**. Disponível em: <<https://www.ictj.org/our-work/transitional-justice-issues/truth-and-memory>> Acesso em: 02. fev. 2015.

⁵⁸ AMNESTY INTERNATIONAL. **Truth, justice and reparations: establishing an effective truth commission**. Londres: 2007. p 5. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/009/2007/en/>> Acesso em: 02. fev. 2015.

Ruti Teitel⁵⁹ insere a recuperação da verdade na concepção de justiça histórica e defende que o contexto de julgamentos criminais oferece uma oportunidade de rechaçar a transgressão e estabelecem um registro histórico do rompimento com o autoritarismo, importantes para recuperar a coletividade redefinindo as memórias coletivas socialmente compartilhadas cujas estruturas ficam ameaçadas durante o período transicional. Teitel elabora sua concepção de justiça histórica a partir da percepção de que o controle do poder se associa ao controle do conhecimento, trabalhando com Nietzsche e Foucault, a autora defende que os julgamentos criminais permitem uma alteração nos regimes de verdade até então aceitos.

Susanne Buckley-Zistel visualiza as comissões da verdade, como fóruns de comunicação que se estruturam de forma tripartite, envolvendo a participação dos comissários, de testemunhas e também dos espectadores ou ouvintes.

A autora enfatiza que a comunicação não se faz de forma isolada, e assim afirma que as comissões da verdade não tem um fim em si mesma, mas procura formar estruturas sustentáveis com a função de prevenir futuras violações de direitos humanos, para tanto, exige a participação de toda a sociedade. É certo que esse projeto pode exigir um nível de politização incompatível com o momento da transição, em razão da internalização de restrições a direitos políticos, mas sem ele, corre-se o risco de perder a oportunidade.⁶⁰

A base da reconstrução da memória está no relato individual das testemunhas. Basicamente, o modo de relatar a verdade e o enfoque dado à busca da verdade encontrar-se-á definido no mandato da comissão de verdade que dirá sobre os poderes investigatórios, os crimes que serão investigados, o período de tempo e o espaço.⁶¹

Além de desnudar a verdade, e reconstruir a memória coletiva, algumas comissões tiveram também por objetivo promover a reconciliação nacional, ou entre os grupos envolvidos no conflito. Apoiando-se no pensamento de Jacques Derrida, Susanne aponta que as comissões da verdade seriam um instrumento eficaz para lembrar e esquecer. Quando a verdade for recomposta e arquivada, ela

⁵⁹ TEITEL, Ruti. Historical justice. **Transitional Justice**. Oxford p. 69 – 117.

⁶⁰ BUCKLEY-ZISTEL, op. cit., p. 236.

⁶¹ BUCKLEY-ZISTEL, op. cit., p. 235.

poderá ser momentaneamente esquecida, mantendo-se cautelosamente arquivada e acessível.

Nesse ponto, diante do grave prejuízo gerado pelas políticas de esquecimento, nos cabe chamar atenção sobre o esquecimento em alguns aspectos. Teresa Koloma Beck⁶², aponta que o esquecimento é trabalhado por alguns como necessário para se “viver a normalidade” e permitir a criação de novas memórias coletivas e permitir a completa superação das memórias passadas⁶³. Outros defendem o esquecimento apontando a virtude do silêncio e argumentam que as pessoas deveriam evitar lembrar as ocorrências nefastas do seu passado para desenvolver melhor novos padrões de comportamento, facilitando a transformação social.

Entendemos que qualquer discurso sobre o esquecimento só pode ser considerado minimamente válido se se circunscrever aos estritos limites do esquecimento-superação de foro estritamente íntimo e com intenções terapêuticas, no sentido de oferecer à vítima uma possibilidade de se livrar do sofrimento causado pela contínua recordação das violências sofridas. Ainda assim, é justo que se considerem que as possibilidades terapêuticas para o auxílio daqueles vitimados por processos violentos são várias e a escolha cabe à vítima.

Por outro lado, o esquecimento-redenção, conforme defendemos, somente ocorrerá com a superação das estruturas materiais e memórias coletivas violentas que permitiram o sucesso do projeto de extermínio. Nisso, argumentar o esquecimento por parte das vítimas em nada contribui para o projeto de redenção, ao contrário, contribui para a criação de identidades de grupo conflituosas que colocam as vítimas, como falamos, na condição de cidadãs de segunda classe e as responsabiliza pelas violências sofridas, concretizando, justamente o sucesso do projeto do “inimigo que não cessa de vencer”.

Os conflitos violentos fazem nascer memórias traumáticas que afetam as estruturas da vida e distorcem a visão de normalidade pela normalização da violência. O corpo de memória⁶⁴ incorpora adaptações às limitações impostas pela

⁶² BECK, Teresa Koloma. Forgetting the embodied past: Body memory in transitional justice. In: In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

⁶³ BECK, op. cit., p. 296.

⁶⁴ No original: *body memory*.

violência. Além disso, o corpo de memória se refere não apenas às memórias de cada indivíduo mas também àquelas relacionadas a espaços físicos e a práticas sociais.

O simples exercício de vida em *status* de normalidade não é capaz de retirar da memória coletiva as restrições inconscientes impostas pela normalização da violência, nem tampouco o silêncio no plano individual tem força suficiente para desassociar memórias coletivas inscritas nos espaços públicos. Na linha do que defendemos no presente, é preciso que todas as limitações impostas à vida social sejam substituídas por exercício livre e empoderado de direitos civis e políticos.

De igual forma, “silenciar” sobre os processos violentos não faz nascer a paz, apenas permite a continuidade da vida, é a vida daqueles que não são capazes de invejar um futuro mais ditoso, a que Benjamin se refere em sua tese II, em outras palavras, a vida com a permanência da opressão. Cabe levar em conta a dimensão do conflito e sua duração. As vítimas não lembram porque querem prolongar o conflito e as situações de violência. Elas lembram porque e na medida em que se encontram em sofrimento e vivenciando no seu dia a dia as consequências da violência. Logo, o “silêncio” traz benefícios apenas aparentes.⁶⁵

Desse modo, devemos falar sobre o esquecimento, apenas como esquecimento-redenção, que se alcança coletivamente, com respeito às vítimas do ontem e considerando o alerta sobre as vítimas do amanhã, pois não é objetivo da Justiça de Transição transformá-lo em mais uma violação.

Haverá esquecimento-redenção no exercício contínuo de recomposição dos laços sociais rompidos pelo conflito, no trabalho de formação de uma identidade comum, de reconciliação social, de recomposição da capacidade de coexistir com respeito às diferenças e, sobretudo, no contínuo reequilíbrio das relações sociais tornadas mais equânimes por meio de ações afirmativas econômicas, sociais e políticas.

⁶⁵ A autora se refere em seu trabalho a países que passaram por situações de conflitos armados que geraram graves incertezas quanto ao futuro da sociedade, talvez por isso a defesa ao silêncio, que poderia até mesmo assumir um viés terapêutico. No entanto, dadas as referências citadas e os reflexos que uma interpretação apressada sobre o silêncio e esquecimento podem ter para outros contextos sociais, sobretudo em sociedades que experimentaram longos períodos de violência e autoritarismo, julgamos pertinente trazer a ressalva, para que se afirme, uma vez mais, o propósito do presente trabalho.

Esquecer no contexto da justiça transicional que assume a crítica neoliberal e não se presta a atender interesses utilitaristas não significa negação, virar a página como se nada houvesse acontecido. Significa substituir o erro pelo acerto, incorporar justiça às práticas sociais antes objeto de crime e opressão para que se possa afirmar, cotidianamente, o “nunca mais”.

Logo, esse esquecimento não se confunde com negacionismo, amnésia e impunidade. Também nos cabe ressaltar que a literatura transicional moderna prioriza e recomenda que a escolha dos mecanismos transicionais e a sua implantação sejam socialmente construídas, pois a instalação de mecanismos transicionais de cima para baixo é mais característica do utilitarismo e do uso da justiça transicional com fins neoliberais.

A necessidade de participação popular é acentuada por Michael Humphrey⁶⁶ quando ele caracteriza as comissões da verdade a partir de dois elementos distintos, o processo e o produto. O processo se legitima pelo envolvimento em larga escala de todas as partes interessadas, frequentemente otimizado por aparições públicas, já o produto é o relatório final que costuma incluir promessas de reparação e se assemelha a uma tentativa de formar uma interpretação sobre o passado, entre todas as possíveis.

Nesse sentido, afirma-se o caráter performático de dizer a verdade nos depoimentos orais, enquanto o relatório final assume a função de facilitar o encerramento do conflito.⁶⁷ Essa afirmação se baseia na crença de que não há uma verdade única a ser descortinada, mas sim a verdade que se constrói no processo de interação social.

O testemunho, por sua própria natureza, limitado a um período de tempo distante do momento em que os fatos ocorreram será por si só parcial e incapaz de recuperar a totalidade do ocorrido. Os sobreviventes conseguirão relatar apenas as cores mais fortes dos vários quadros mentais que foram protagonistas no sofrimento. Ao expectador, caberá apenas reduzir em minutos de testemunhos as horas, dias e meses sofridos no cárcere e na tortura. A totalidade das circunstâncias nos será absolutamente impossível de apreender.

⁶⁶ BUCKLEY-ZISTEL, op. cit., p. 230.

⁶⁷ Idem.

Não se trata de dizer que existam várias faces da verdade, mas sim de enfatizar a amplitude do que se pretende revelar através das Comissões da Verdade, que não pode ser apoderado ou condensado em um ou em outro depoimento. A verdade final deve se manifestar na verdade inarredável e insofismável que emana através do conjunto de depoimentos.

Para Susanne a coletivização do processo de revelação da verdade traz ainda duas vantagens. Primeiramente, permite às vítimas-sobreviventes medir a amplitude da violência que sofreram que muitas vezes lhes escapava, pelas próprias razões que limitam as comunicações humanas acentuadas pelas limitações a direitos civis e políticos impostas pelo governo autoritário e pelo desfacelamento de pessoas - vetores de comunicação. O processo de ouvir e prestar o testemunho, revela contornos da verdade desconhecidos muitas vezes até mesmo pelos envolvidos diretos no conflito e faz lembrar pequenas circunstâncias que passariam despercebidas num relato isolado e dissociado de uma comissão.

Por outro lado, esse mesmo processo permite aos espectadores perceber a dimensão da ocultação da verdade e da manipulação de fatos levada a cabo pelo regime antidemocrático.

Buscar a verdade é particularmente importante em sociedades divididas pelos conflitos violentos e que se esforçam para estabelecer traços comuns e elementos de mudança social para prevenir a repetição da violência no futuro.

Com a certeza do alto grau de interligação dos processos transicionais, concluiremos essa parte do trabalho com a advertência de Aiken, citando Elizabeth Stanley, de que sem a adoção de políticas distributivas ou desenvolvimentistas, corre-se o risco de fazer com que todos os trabalhos e esforços de justiça de transição pareçam ser impotentes e ilegítimos, ferindo sua plena capacidade de contribuição para os processos de aprendizado social e reconciliação.⁶⁸ Falaremos mais sobre mecanismos distributivos e desenvolvimentistas, em variados aspectos, na próxima parte do trabalho.

⁶⁸ AIKEN, op. cit., p. 89.

2.3.

Justiça: necessidade e possibilidades. Reparação e justiça transformadora – Benjamin, Wendy Lambourne e Lisa Laplante

Após enfrentarmos a necessidade de recuperar a verdade sobre o período ditatorial e a importância de responder aos legados de identidades de grupo conflituosas, altamente aproveitados na reiteração de violações de direitos humanos pelos agentes policiais, nos cabe enfrentar a questão da justiça, o que faremos amparados no projeto de redenção benjaminiano e nos trabalhos de Wendy Lambourne e Lisa Laplante que nos trazem relevantes possibilidades de concretização de justiça em variadas formas.

No contexto transicional as possibilidades e mecanismos de realização de justiça são mais amplos do que as formas de justiça tradicionalmente utilizadas em tempos ordinários. A justiça de transição propõe formas mais amplas de justiça que extrapolam a mera resposta ao injusto e se configuram num amplo projeto de reforma social.

Já no começo do desenvolvimento do campo da justiça de transição, Ruti Teitel⁶⁹ nos falava de justiça criminal, justiça histórica, justiça administrativa e justiça constitucional. Hoje, após a implantação de várias práticas transicionais no cenário transicional, a literatura transicional verificou a necessidade de inserir a justiça num cenário mais amplo, alinhado à percepção moderna de que os mecanismos transicionais representam um projeto amplo de construção de paz sustentável e não devem se restringir ao período formal de sucessão de governos.

Nessa parte do trabalho, falaremos sobre as possibilidades de justiça e dos implementação de mecanismos associados à ideia de recompor o injusto, demonstrando o alargamento do conceito de reparação do injusto e da necessidade de se pensar em justiça no contexto de reformas sociais e econômicas.

A pesquisa bibliográfica nos revela que ainda não podemos nos afastar do primado justiça sem que adentremos o terreno da impunidade. As formas de desenvolvimento e aprendizado humano ainda encontram-se em muito associadas ao dualismo erro *versus* acerto a que correspondem as idéias de gratificação *versus* punição.

⁶⁹ TEITEL, Ruti. **Transicional Justice**. New York: Oxford, 2000.

Não obstante, os pensadores modernos de justiça transicional equacionam com grande sucesso o injusto com as dimensões de injustiça material e socioeconômica, assim como com as percepções identitárias negativas geradoras de conflitos sociais. O legado histórico de graves violações de direitos humanos nos mostra a frequência de construções identitárias negativas relacionadas ao surgimento, planejamento e execução de violações de direitos humanos de larga escala.

O que pretendemos demonstrar é que estas construções identitárias são socialmente absorvidas e se manifestam nas instituições de estado, fundamentando processos de repetição da violência.

Walter Benjamin⁷⁰ enxerga a história como uma repetição contínua e cíclica de opressão, uma sequência de vitórias forjadas sobre as cabeças dos vencidos que seguem esquecidos. Essa ciclicidade só será rompida se, no passado, as gerações presentes buscarem a chave para a redenção. O passado precisa ser reapropriado e pela humanidade redimida para que seja revivido no presente. É na ressignificação do passado no presente que reside a força messiânica, a ação necessária para a reforma social que dê fim à incessante repetição das violências cujo signo encontra-se forjado no passado e revive.

Benjamin estabelece duas formas de presente, o presente vazio de significado, que permite a repetição das vitórias do “inimigo” e o presente ressignificado pelo passado. Somente neste último presente poderá haver redenção.

A memória do passado deve se converter em ação política para a modificação das estruturas de dominação ainda ocultas e operantes no presente. A ressignificação do passado pela memória promove também a ressignificação dos mortos, dos vencidos. O corpo das vítimas abatidas reassume significância com a redenção. É a redenção, a modificação das estruturas sociais, o objetivo da ida ao passado, de sua ressignificação no presente, do uso político da memória e da justiça.

⁷⁰ BENJAMIN, Walter. **Sobre o conceito de história**, obras escolhidas. Brasília: Brasiliense, 1985. p. 222 – 232.

Em “*La razón de los vencidos*”⁷¹ Mate enfrenta a questão da necessidade de voltar o olhar para a história, desnudando-se dela a opressão, para que a razão possa produzir reflexão libertadora. As causas que acarretaram e permitiram a instalação da tragédia permanecem ocultas na história e aguardam a repetição. Há, portanto, uma hipoteca histórica a ser saldada. Há o direito e o dever de recordar o passado com a finalidade especial de não repeti-lo. Para tanto, devemos assumir os motivos passados, ainda presentes, que levaram ao perecimento dos vencidos, e ao, assumi-los, como defendemos no presente, retificá-los, por meio da justiça.

A redenção dos vencidos, conforme defendida por Benjamin somente pode ocorrer com a justiça realizada a partir da verdade e da memória. Somente assim o perigo de “entregar-se às classes dominantes, como seu instrumento” poderá ser afastado.

Conforme aponta Mate, reconstruir a unidade social, é um consectário da democracia o que se faz ao recompor-se a história narrando-a a partir da perspectiva do vencido, dando voz àqueles que foram oprimidos e ocultados da narrativa oficial, muito embora seus mortos tenham feito parte do corpo social.

Mate interpreta Benjamin a partir da imagem da queda do muro de Berlim, mas a atualidade da concepção benjaminiana de história, ante a permanência da opressão, transpõe-se para outras situações de resistência e opressão e sobretudo para as situações transicionais. Na recordação do passado esquecido reside a capacidade de emancipação. Mate cita Karl Popper, que diz que “para aprender e evitar erros não temos outro remédio, senão aprender com os erros. Dissimular os erros é imperdoável pecado intelectual”⁷². O futuro entendido como a possibilidade de algo verdadeiramente novo só o será quando o porvir puder ser algo distinto da prolongação do presente vazio de sentido e desconectado com o passado, rompendo o ciclo mítico do eterno retorno.

Benjamin alerta que o inimigo não tem cessado de vencer, e constatamos uma evolução da violência e dos meios e modos de opressão que afetam as possibilidades de felicidade no presente vazio de significado.

⁷¹ MATE, Reyes. La historia de los vencidos. In: **La razón de los vencidos**. Barcelona: Anthropos, 1991. p. 166.

⁷² MATE, 1991, op. cit., p. 175.

O processo de ressignificação do passado ocorre necessariamente com a justiça, por meio do exercício político da memória objetivando a satisfação das expectativas dos vencidos⁷³. Sem realizar a justiça permaneceremos recordando o passado a partir do paradigma do vencedor que utiliza a recordação como uma atividade meramente recreativa, *pro forma*, conformando-se com o presente dado porque não sabe (e não quer) sentir o passado a partir dos corpos dos que perderam a vida para que o presente se apresente confortável como é (aos vencedores), sem fazer suas as causas dos vencidos, conforme a orientação de Benjamin. Recordar o passado sem realizar justiça tem os mesmos efeitos que esquecê-lo.

De certo que o direito à verdade e a memória tem inafastável valor, todavia sem a justiça, a memória e a verdade se converterão, uma vez mais, em instrumento na mão das classes dominantes.

A memória na concepção benjaminiana interpretada por Mate é funcional, tem o objetivo de abrir o expediente, reconhecer que existem direitos pendentes. Se abre o expediente não o faz por jogo estético mas sim por entender que esses direitos podem e devem ser saldados. Enquanto houverem direitos insatisfeitos das vítimas, não pode haver a cessação do triunfo do vencedor.

Sem saldar os direitos pendentes, há o prosseguimento do triunfo do inimigo. Para romper esse triunfo é preciso fazer atuais e coletivas as causas dos vencidos. É uma evocação de um passado esquecido que deve ser sentido pelas gerações atuais com a finalidade especial de redenção, com mudança e cessação da obediência aos interesses dos vencedores. Mate interpreta essa redenção como a felicidade: evitar novas injustiças e evitar conceder vitória ao vencedor, e se mostrar solidário com o passado. Para nós a redenção e a felicidade não será alcançada sem justiça.

No projeto de redenção, a memória dos vencidos atende a função essencial de questionar a autoridade do presente dado. Para Mate, trazer a tona o sentido oculto do passado é um ato redentor que salva ao mesmo tempo o passado (em seu sentido) e o presente. O passado será sempre o mesmo mas através da “nova

⁷³ “só se as gerações atuais fizerem suas a pretensão de libertação das gerações passadas pode-se quebrar o presente e esperar algo distinto do que já se tem” (tradução livre) MATE, 1991, op. cit., p. 207.

luz” aspectos desconhecidos do tempo passado são evocados. A memória que Mate evoca como salvação é redentora por libertar o presente da cadeia causal que o trouxe “ao mundo”. A memória é o meio e a justiça é o fim, com o qual se promove a redenção do passado.⁷⁴

Na tese 6⁷⁵ Benjamin nos adverte que a leitura do passado deve ser orientada pelo “momento de perigo”. Trata-se de uma estratégia de conhecimento e ressignificação do passado na qual se busca aquilo que não foi escrito e que dá sentido à opressão e as situações de injustiças do presente. Incorporando a advertência benjaminiana, Mate⁷⁶ esclarece que não se pode dar vida a um passado morto sem que se trave a batalha contra os que fizeram crer que o que está morto está morto e nada mais se pode fazer, a quem Benjamin chama de “conformistas”, os que vivem e ecoam os discursos dos vencedores.

Benjamin sabe que estamos invariavelmente presos à felicidade vazia do presente, também resultado da cultura do vencedor e dos seus ecos de vitória incorporados à memória coletiva do presente não revivido pelo passado, conforme nos fala Maurice Halbwachs. Por isso nos adverte e nos antecipa o perigo, orientando-nos sobre as brasas ocultas que podem reacender, uma vez mais, o incêndio dos vencedores, fraudando seu projeto de redenção.

Com o alerta sobre o “perigo” Benjamin quer evitar que o passado seja “reduzido a instrumento da classe dominante”⁷⁷ com a revisitação ao passado para servir à incessante vitória do inimigo.

A ressignificação do passado no presente também busca superar a morte hermenêutica daqueles que sofreram a morte física, ressignificando também o corpo inerte, das vítimas, dos vencidos, que estão, também, inseguros e nos alertam sobre a ciclicidade das vitórias. A salvação dos mortos é o alerta de Benjamin para o perigo que o inimigo representa para o presente pois “o inimigo que matou uma vez” permanece solto.

O perigo ameaça à existência de cada indivíduo isoladamente e a todos, coletivamente, já que embasa uma violência externa, ao mesmo tempo em que

⁷⁴ A luz do presente sobre o passado é reveladora de um passado desconhecido MATE, Reyes. **Medianoche en la historia**. Barcelona: Trota, 2006. p. 112.

⁷⁵ BENJAMIN, op. cit., p. 224.

⁷⁶ MATE, 2006, op. cit.

⁷⁷ BENJAMIN, op. cit., p. 224.

interioriza o mecanismo opressor. A memória, por outro lado, diz Mate, citando Maurice Halbwachs é a resistência à barbárie e explica como a catástrofe se constrói sem deixar rastro dos desaparecidos.⁷⁸

Ruti Teitel⁷⁹ ao defender a justiça criminal argumenta que esta essa forma de justiça assume uma função consequencialista e representa o ideal de “seguir em frente”⁸⁰. Ela aponta que os julgamentos no contexto de sucessão de regimes tem um papel fundacional e sedimentam as bases de uma nova ordem de obediência, além de atender a um “bem social”.

Há no contexto da mudança de regimes políticos um argumento qualificado quanto à justiça criminal que se dá em contextos de normalidade política. A justiça no período transicional busca processar as graves violações a direitos humanos cometidas por um governo autoritário com a manipulação de estruturas de governo forjadas para a democracia. Esses crimes assumem especial relevância pois revelam práticas autoritárias que penetram nas instituições de estado. Nesse sentido, processar e punir tem por objetivo afirmar o rompimento com a lógica autoritária, seus crimes e suas engrenagens.

Fazer justiça às violações de direitos humanos, na visão de Benjamin é promover a redenção das estruturas de estado, das instituições democráticas, da democracia.

Por essa razão, Teitel argumenta que a defesa à justiça criminal, nesse contexto político se faz de modo contrafactual, procurando-se perquirir sobre as consequências da ausência de punição e de que maneira seria possível compatibilizá-la com os valores do *rule of law*. Há que se ter em mente que a persecução dos crimes cometidos no contexto transicional busca principalmente livrar o Estado que sucede o regime autoritário do ranço dos crimes praticados diretamente pela máquina estatal assim como daqueles que foram cometidos em razão da omissão do dever estatal de fiscalizar e investigar.

Logo, o múnus de justiça no contexto transicional diferencia-se diametralmente da persecução criminal em tempos de paz, pois os crimes que interessam à justiça transicional são os que atentam contra o pacto político,

⁷⁸ MATE, 2006, op. cit., p. 119.

⁷⁹ TEITEL, op. cit., p. 30.

⁸⁰ No original: *forward-looking*.

praticados por um regime político imposto ao arrepio da vontade dos governados. A grave afronta que se busca conhecer, punir e retificar é a subversão das instituições de estado e o uso do aparato estatal para a perseguição, violações de direitos humanos e incremento patrimonial de elites.

Falaremos na segunda parte do trabalho sobre a dimensão ideológica do regime autoritário e a maneira com que o autoritarismo estrutura uma legitimação social construída e falaciosa para justificar sua permanência no poder, por ora nos cabe falar sobre as novas perspectivas de justiça cunhadas no seio da justiça transicional.

Teitel utiliza-se do modelo de Nuremberg para justificar a utilização dos julgamentos criminais como expressão de uma ampla mensagem normativa que extrapola o mero julgamento dos “derrotados” do antigo regime para distinguir, claramente, o “justo” do “injusto”, reafirmando seus limites.⁸¹ Teitel acrescenta que, modernamente, a força normativa central dos julgamentos das lideranças centrais reside em condenar as violências políticas passadas, construindo um claro sentido de injustiça estatal ao mesmo tempo em que afirma os valores democráticos e o *rule of law*.⁸²

Dentre as várias vantagens que os julgamentos criminais em sucessões de regime assumem destacamos, o avanço na identidade política social de um estado regido por valores democráticos e de obediência e respeito às leis, deslegitimando as transgressões ocorridas no período autoritário, redimindo as instituições de estado e rompendo o fluxo de violências.

Os julgamentos criminais transcendem a mera persecução criminal e assumem função de “atos políticos fundacionais”⁸³, e, citando Michael Walzer,

⁸¹ Sobre o modelo de Nuremberg e seus reflexos na crescente internacionalização de julgamentos criminais na justiça transicional ver TEITEL, Ruti. **Transicional Justice**. New York: Oxford, 2000. e HANSEN, Thomas Obel. The vertical and horizontal expansion of transitional justice: explanations and implications for a contested field. In: BUCKLEY-ZISTEL, Susanne; BECK, Teresa Koloma; BRAUN, Christian; MIETH, Friederike. (orgs) **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014. p. 166 - 197.

⁸² Discutíamos, durante a disciplina “Memória, verdade e justiça”, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio durante o segundo semestre de 2014, a ausência do conceito terrorismo de Estado no Brasil, conceito esse comumente utilizado nos demais países da América Latina. Talvez essa ausência se relacione, conforme propomos neste trabalho, à ausência de julgamentos geradores de processos simbólicos de rompimento com o autoritarismo.

⁸³ TEITEL, op. cit., p. 29.

Ruti Teitel nos diz que são um ritual através do qual a ideologia que o antigo regime representava é publicamente repudiada.

Lisa Lamplante⁸⁴ nos traz uma teoria de reparações administrativas para a justiça de transição e nos traz relevantes apontamentos sobre justiça restaurativa, justiça retributiva e justiça cívica que julgamos pertinente abordar brevemente.

A autora se preocupa em oferecer um aparato teórico para a construção de uma teoria de reparações em justiça transicional. Para tanto, pretende justificar a necessidade de dar atenção às dimensões e aos efeitos materiais dos conflitos com a intenção de melhorar a implementação de reparações como um mecanismo de justiça, além de permitir aferir a qualidade do desenho de reparação escolhido e de sua implementação. Lisa enfoca que as reparações administrativas realizadas no seio de projetos transicionais se inserem numa ótica mais ampla de justiça que não se limita apenas a realizar a justiça retributiva.

A autora traz a imagem de um eixo progressivo de formas de justiça, que parte de um ponto com limites mais estreito e se amplia, alargando seus limites para contemplar formas mais amplas de justiça. Nessa imagem, próximo ao ponto mais estreito estaria a justiça reparativa representando uma visão mais estreita de justiça, em seguida, num *crescendum* linear, encontraríamos a justiça restaurativa, a justiça civil e, no ponto mais amplo, a justiça socioeconômica, representando a visão mais ampliada de justiça. De igual forma, esse *crescendum* aumenta também o tempo de implementação de cada forma de justiça, sendo que na visão mais estreita tem incidência mais pontual enquanto que a visão mais ampla requer maior espaço de atuação e mais tempo.

Cada uma das teorias de justiça selecionadas deverá utilizada, segundo Laplante, em conformidade com o entendimento socialmente forjado sobre o que será reparado e como deve ser reparado. Para a autora a justiça transicional se baseia numa abordagem pluralista e deve tratar com igual consideração múltiplas necessidades e expectativas. Desse modo, o processo transicional deve ser modelado de acordo com os interesses de todos os atores sociais envolvidos⁸⁵,

⁸⁴ LAPLANTE, Lisa. The plural justice aims of reparations. In: BUCKLEY-ZISTEL, Susanne; BECK, Teresa Koloma; BRAUN, Christian; MIETH, Friederike. (orgs) **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

⁸⁵ Traremos adiante a contribuição de Wendy Lambourne sobre a necessidade de se atender aos interesses das populações afetadas pelo conflito para a construção da paz social sustentável.

levando especialmente em conta a percepção das vítimas-sobreviventes sobre o que necessita ser reparado.⁸⁶

A justiça restaurativa funda-se no pensamento aristotélico segundo o qual aquele que causa um mal deve compensá-lo pelo resultado do injusto ou do dano a fim de permitir o retorno à situação anterior ao dano. A reparação atende à lógica de retificar o erro por meio de uma compensação reequalizando a relação havida entre os sujeitos. Enfoca-se o dano resultante da infração a um direito e procura-se efetuar a restituição *in integrum*, restaurando o *status quo ante* e recuperando a plenitude da vítima que restou abalada pelo dano ao mesmo tempo em que se reconhece a impossibilidade de retificar completamente o malfeito.

Nesse formato de justiça, a reparação inclui restituições, compensações, reabilitações, satisfações e garantias de não repetição. No entanto, a implementação dessas medidas pode frustrar os objetivos que motivam a sua instituição.

A concessão de reparações administrativas pode ser relevante em situações nas quais a violência deixa grande número de vítimas e a justiça formal não é acessível ou é pouco efetiva. Por outro lado, os programas instituídos para concedê-las, costumam contar com poucos recursos (financeiros ou estruturais) para adequar o valor das indenizações devidas a cada uma das vítimas à dimensão do injusto sofrido, conforme seria feito num processo judicial. É comum que os governos recorram a um pacote unificado de reparação para todas as vítimas que pode incluir uma indenização em dinheiro ou acesso a serviços sociais já disponíveis para populações carentes. Ao fazer isso o programa foge aos conceitos absolutamente legalistas de correção e justiça reparativa, e coloca as vítimas de graves violações de direitos humanos no mesmo *status* de cidadãos que não foram vítimas de nenhum crime.

Em outra ótica de justiça, temos o viés restaurativo que, assim como a justiça restaurativa, baseia-se na premissa de reparar o dano. Segundo Howard Zehr⁸⁷ o crime cria a obrigação de agir corretamente, retificando o mal causado. Diferentemente, a justiça restaurativa adota uma noção mais ampla sobre a ideia de “mal causado” e adota um molde mais criativo quanto a maneira com se dará a

⁸⁶ LAPLANTE, op. cit., p. 111.

⁸⁷ LAPLANTE, op. cit., p. 114.

reparação. Trata-se de um processo no qual todas as partes envolvidas no injusto se reúnem para resolver coletivamente como lidar com as consequências dessa ofensa e suas implicações para o futuro. É a vítima - vista como beneficiária do processo de justiça - que irá dizer o que precisa ser restaurado e como esta restauração deve ser executada. Essa visão demanda uma abordagem mais participativa e considera as vítimas como investidoras do processo de reparação.

A justiça restaurativa rejeita a lógica retributiva focada em julgamentos criminais e punição aos ofensores com o objetivo de causar-lhes medida equivalente e justa de dor. O ofensor primário é o Estado que, ou causou diretamente dano, ou faliu no dever de proteger seus cidadãos do crime praticado por terceiras pessoas. Paradoxalmente é “o mesmo estado” que implementa as políticas de justiça de transição e de quem se espera facilitação ao processo retributivo.

A justiça, nessa abordagem, passa a estar no processo e não no julgamento final como no enfoque retributivo. Esse processo procura reparar danos relacionais recobrando o auto-respeito, sentimentos de segurança e de empoderamento prejudicado pelas violações de direitos humanos, auxiliando as vítimas a redefinir o seu relacionamento com o mundo ao seu redor pelo exercício de algum poder no modo com que a justiça é conduzida. Essa visão de justiça evita a revitimização das populações beneficiárias que as coloca num papel passivo e socialmente inferiorizado.

O respeito e tratamento justo aos “beneficiários” da justiça impõem o dever de reparar também danos não materiais associados às violações. Em muitos casos a justiça restaurativa incorpora processos simbólicos e rituais culturalmente relevantes com o objetivo de dar suporte à construção de capacidades e transformações sociais e pessoais significativas.

Esses mecanismos representam uma manifestação de justiça responsiva, buscando responder ao mesmo tempo a valores de justiça comumente vistos como antagônicos. O interesse principal reside em transformar todo o processo

transicional em uma forma de reparação, desde os mecanismos de *truth-telling* e recebimento de informação.⁸⁸

A justiça civil corresponde a uma forma de justiça cívica orientada por uma visão de macrorreconciliação que busca recuperar as relações entre o governo e os governados. Esse viés de justiça pretende conferir aos cidadãos plena oportunidade para participar da vida da nação⁸⁹. Funda-se na premissa democrática básica de que todos devem ter amplas e iguais oportunidades de participar da vida pública⁹⁰, e preocupa-se em conferir legitimidade ao novo governo.

Essa ótica de justiça se alicerça na democracia deliberativa e na concepção de que as decisões políticas devem ser justificadas num processo de discussão entre cidadãos livres e iguais ou entre seus representantes responsáveis. As bases da justiça civil revelam a intenção de responder às limitações políticas impostas pelo governo ditatorial, viabilizando a reconstrução da democracia – uma das metas de justiça transição. Essa forma de reparação se funda na percepção de que os conflitos violentos surgem pela omissão governamental em responder às demandas da população, sobretudo às queixas de marginalização e sub-representatividade⁹¹.

O desenvolvimento e implementação de programas de reparação de justiça civil proporcionam oportunidades de reconstrução da confiança entre cidadãos e governo. Nessas experiências transicionais espera-se que os governantes estejam engajados em dialogar com as vítimas-sobreviventes reconhecendo sua qualidade de cidadãs capazes. Esse processo de empoderamento já se configura numa forma de restituição, sobretudo, do *status* político, pois as violações de direitos humanos por definição se misturam às violações de direitos civis, porquanto os direitos civis básicos – liberdade associativa, tratamento justo e igualitário, liberdade de pensamento e expressão, participação política – tendem a ser justamente os primeiros sacrificados durante o período de violência. A recuperação desses direitos (e do seu exercício direto em fóruns de discussão com a participação

⁸⁸ Veremos adiante, ao falarmos sobre verdade que existem métodos de condução dos testemunhos de verdade para o alcance de fins determinados.

⁸⁹ No original: *commonwealth*.

⁹⁰ No original: *public realm*.

⁹¹ Nekin Aiken, já citado neste trabalho, relaciona essas deficiências governamentais com a criação (ou agravamento) de identidades antagônicas, associadas à repetição de conflitos sociais.

autoridades governamentais) viabiliza a recuperação da confiança dos cidadãos atingidos pelo conflito.

Em seu aspecto macro, a justiça civil quer promover a reconciliação entre cidadãos e governo, recompondo a identidade cívica das vítimas que tendem a se sentir “cidadãs de segunda categoria” ou “menos humanas” por suportarem sozinhas e sem compassividade o ônus da violência. Recuperar a confiança no relacionamento entre vítimas-sobreviventes e o governo é uma base para conferir legitimidade real à nova ordem que se procura instaurar.

Os novos canais de política deliberativa e ação comunicativa criados por força de processos de reparação cívica podem ser aproveitados para o desenvolvimento de novas oportunidades de solução pacífica de conflitos, incremento do diálogo inclusivo de minorias sub-representadas, criação de novos laços sociais, e livre participação política na discussão livre sobre leis e atos de governo.

Por outro lado, fomentar os valores democráticos do novo governo e incentivar a atuação de atores sociais na vida pública, restaurando cidadanias perdidas, reafirma o princípio da igualdade e de igual consideração e respeito, cultivando uma cultura de direitos.

As reparações têm destaque na justiça cívica e importância comparada às penas criminais⁹², e atendem a várias finalidades como assegurar o *rule of law*⁹³, reafirmar uma cultura de direitos que responsabiliza os governantes por violações passadas de direitos humanos, reconhecer (*acknowledgement*) que o governo faliu em respeitar e proteger os direitos de seus cidadãos, consolidando o débito essencial do governo arbitrário e que o *rule of law* precisa resgatar. Além disso, as reparações pretendem reforçar os direitos internos e a legislação internacional de direitos humanos, compelindo os governos a respeitar os direitos fundamentais ou pagar o custo de falir nesse encargo, assim como deter futuras transgressões.

As reparações são, portanto, parte de um grande processo de reconstrução social, dentro do qual se inserem também as reformas sociais, políticas e judiciais nas quais o novo governo democrático busca afirmar os seus valores,

⁹² LAPLANTE, op. cit., p. 119.

⁹³ Habermas reconhece a simbiose entre democracia e rule of law.

reconstruindo o pacto social e político ao vindicar às vítimas seus direitos vilipendiados de cidadãos.

Além da reparação pecuniária direta a justiça civil também prima por outras duas formas de reparação. A reparação simbólica com o objetivo de reconhecer coletivamente a gravidade do dano causado pela incompetência estatal em proteger seus cidadãos ao mesmo tempo em que facilita a recuperação da dignidade e dos direitos de tais cidadãos. No Peru essa reparação englobou a construção de memoriais, gestos públicos e oficiais, pedido público de desculpas, cartas a famílias e cerimônias públicas para limpar os nomes dos presos injustamente sob a acusação de serem terroristas.

A outra forma de reparação consiste em restituir integralmente o *status* de cidadão e de sujeito de direito às vítimas removendo todos os estigmas legais que lhes foram impostos, como fichas criminais, concedendo declarações oficiais às famílias dos desaparecidos para permití-las acesso a direitos hereditários, assim como a reemissão de documentos destruídos pelo governo autoritário, viabilizando às vítimas o exercício de outros direitos e o acesso a reparações.

Por fim, a justiça socioeconômica, que no trabalho de Laplante representa o viés mais amplo do *continuum* de justiça, pretende remediar as históricas desigualdades sociais e econômicas e tem obtido grande destaque entre os estudiosos de justiça de transição que a relacionam com o desenvolvimento social. Reparar os danos enraizados na sociedade previne a geração de novos ciclos de violência por meio da distribuição equitativa dos bens da sociedade.

Laplante recorre a John Rawls, como referencial teórico, para sustentar, ainda que um tanto utópico, que todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases do autorrespeito – devem ser distribuídos equanimemente, a não ser que alguma distribuição não equânime desses valores seja mais vantajosa para todos.

Acrescentando a doutrina de Robert Nozick, a autora entende que a única forma de distribuição equânime de pagamentos seria a baseada em um princípio de retificação com o objetivo de remediar injustiças passadas. Muitos criticam o financiamento público das reparações fundadas em justiça socioeconômica pois os

pagantes de impostos não são os responsáveis pelas violações de direitos humanos.⁹⁴

Deve-se construir não apenas a paz negativa – ausência de violência física – mas também a paz positiva – presença de justiça social. Trata-se de um compromisso holístico de estabelecer condições legais, políticas, econômicas, estruturais, culturais, de segurança e psicológicas necessárias à promoção de uma cultura de paz que dê lugar a cultura de violência.

Além de promover e facilitar a transição para a democracia de sociedades que experimentaram processos de graves violações de direitos humanos, o modelo transicional deve se apresentar de forma mais conectada às deficiências de cada sociedade e ao futuro que a aquela sociedade pretende alcançar. Wendy Lambourne entende que a transição, mais do que um “governo interino” deve ser vista como transformação de forma a permitir reflexões e projetos de longo prazo. Diante da necessidade de questionar a standardização dos métodos de justiça de transição, a autora propõe o modelo de justiça transformativa que pretende promover a transformação de estruturas e relações sociais, econômicas e políticas, através da integração das formas tradicionais de justiça retributiva e justiça restauradora, reconhecendo a enorme complexidade dos processos psicológicos e físicos gerados pela violência.

O diferencial da justiça transformativa⁹⁵ reside em estabelecer condições e estruturas para assegurar justiça tanto no presente quanto no futuro, criando uma visão de comprometimento com a justiça de longa duração. Assim, é crucial para a justiça transformativa promover a responsabilização pelas violações de direitos humanos e estabelecer a “verdade” como registro histórico, estruturar relações e instituições para assegurar a justiça procedural no presente, com reflexos no futuro para o respeito aos direitos humanos e ao “*rule of law*”, restabelecendo estruturas políticas e implementando processos de *accountability*.

A justiça transformativa procura superar a associação da justiça transicional apenas com justiça formal propondo uma visão mais holística e

⁹⁴ No entanto, tais discrepâncias restam um pouco acentuadas com as descobertas sobre as violações de direitos econômicos, sociais e culturais levadas a cabo no período de violações de direitos humanos.

⁹⁵ A construção teórica de Wendy Lambourne baseia-se na pesquisa de campo conduzida no Camboja, Ruanda, Timor Leste e Serra Leoa.

compreensiva da justiça que envolva justiça legal, psicossocial, socioeconômica e política.

A visão tradicional de justiça retributiva, no modelo liberal ocidental, implica em promover julgamentos que culminarão em uma forma clássica de punição, mais associada à necessidade de responsabilização pelo “mal feito”. Já a justiça restauradora pretende restaurar e reconstruir comunidades e relacionamentos e é vista como uma forma alternativa ao modelo judicial tradicional, e utiliza a “verdade e a reconciliação” em processos informais de atribuição de responsabilidade.⁹⁶

A justiça restauradora nasce em sociedades indígenas e tribais, nas quais o modelo tradicional de processo judicial não apresenta legitimação nem significado social. O efeito obtido pelos processos de justiça restauradora é socialmente mais aceito e mais eficaz na construção da paz para as sociedades e para os indivíduos envolvidos nas violações de direitos humanos, vítimas e ofensores.⁹⁷

Ao transpor-se o modelo de justiça restauradora para as sociedades ocidentais modernas, deve-se atentar para os mesmos objetivos que motivaram a implantação desses mecanismos, a aceitação social e legitimação dos seus usos. As necessidades de justiça das vítimas e da sociedade não devem ser ocultadas ao argumento da promoção de maior ou melhor reconciliação por mecanismos de justiça não tradicionais. Conforme Lambourne aponta, a opção pela justiça restauradora em detrimento da restaurativa poderá ir contra as pretensões das vítimas, sobretudo quando a justiça retributiva é esperada e possível de ser implementada.

Por outro lado, em sua pesquisa de campo, a autora descobriu que a punição aos perpetradores de violações de direitos humanos era desejo dos sobreviventes que se mostraram insatisfeitos com as limitações da justiça

⁹⁶ Não se pode falar em responsabilização porque em muitos casos sequer há punição, o processo caracteriza-se muito mais pela realização de um diálogo para o alcance de uma solução final aceita por todos.

⁹⁷ Nessas comunidades, a grande importância social das crenças religiosas ou modos tribais de solução de conflitos fizeram com que a realização de justiça formal fosse vista como algo totalmente exógeno e se mostrou incapaz de repercutir na vida daquelas pessoas envolvidas no conflito. A presença de processos formais de julgamento não tiveram qualquer valor e foram incapazes de promover qualquer forma de pacificação. As pessoas permaneceram indiferentes à justiça formal sobretudo pela existência de uma autoridade estranha à comunidade e não eleita por ela responsável por impor uma pena atendendo a critérios igualmente estranhos e desconhecidos às pessoas envolvidas.

retributiva. Muitos sobreviventes apontaram a diferença da situação vivida com o “parâmetro” de perdão vivido na África do Sul. A punição na justiça retributiva aos líderes genocidas soou insuficiente para a maioria da população envolvida. Essa sensação foi apenas agravada nas sociedades que não experimentaram julgamentos ou outras formas de responsabilização. A reconciliação não pareceu ser uma alternativa à justiça retributiva, mas sim uma complementação a ela.

O trabalho de Lambourne revelou que para a população envolvida o pedido de perdão soou mais como prêmio e menos como justiça, o que prejudica a construção de identidades sociais igualitárias, prejudicando a instauração de uma cultura de respeito aos direitos humanos. Não se pode construir uma nova estrutura social marcada pela premiação a genocídio.

Não se pode, igualmente, esperar paz e reconciliação quando se passa por cima dos interesses socialmente legítimos daqueles que suportaram os danos dos processos violentos socialmente experienciados. Dessa forma, Lambourne defende que os mecanismos de reconciliação devem ser adaptados às práticas locais de reconciliação, estruturas e mecanismos de suporte para respeito aos direitos humanos e ao *rule of law* na sociedade projetada para o futuro. Assim, a autora propõe um modelo de justiça sincrético que mescle elementos da justiça retributiva e restauradora.

A justiça como parte de um projeto de construção da paz deve ser vista para além do aspecto “transicional”, limitado ao período formal de sucessão de regimes políticos, significando a reforma de estruturas, instituições e relacionamentos para promover a sustentabilidade do projeto de transição.

A sustentabilidade do projeto de paz, muito centrada na instauração de um modelo democrático de governo e também de governança responsável, não pode ser dissociada da necessidade de erradicação da pobreza, do desenvolvimento sustentável e do respeito aos direitos humanos e ao *rule of law*, o que significa dizer, promover justiça política, socioeconômica e também justiça legal com a finalidade de combater futuras impunidades e assegurar uma cultura de continuidade de respeito aos direitos humanos.

O projeto de paz impõe a necessidade de transformação das relações interpessoais, em substituição às relações forjadas na violência, de modo a

construir condições para a instalação da paz, para tanto, a autora defende o viés transdisciplinar como subsídio para a reconstrução das relações sociais.

O termo “justiça psicossocial” proposto por Lambourne engloba dimensões de justiça que se referem ao direito à verdade em seus aspectos de conhecimento e reconhecimento. O conhecimento de quem foram os perpetradores, como aconteceram as violações, onde estão localizados os restos mortais e o reconhecimento da perda, a dor e o sofrimento causado contribuem para o processo psicológico de cura das vítimas e construção de sua paz de espírito. Essa transformação interna auxilia na transformação das relações interpessoais e constituem o fundamento psicológico para a reconciliação social e construção da paz sustentável.

A reconciliação surge desse processo de transformação do conflito e é vista como parte de um processo de reconstrução de relacionamentos assim como parte da experiência transicional que se manifesta como um trabalho social contínuo.

Lambourne assevera que a reconstrução social precisa ser adaptada a cada realidade social e informada pelas opiniões, atitudes e necessidades da população local. A participação dos cidadãos locais e o seu empoderamento são o meio para que a justiça transicional e a construção da paz se tornem transformativas.

No entanto, a justiça só será verdadeiramente transformativa quando coordenar a transformação de relacionamentos com a transformação de estruturas e instituições através de uma abordagem multidisciplinar e multidimensional, atentando para todas as dimensões de segurança humana numa abordagem que o que requer a implementação de justiça psicossocial, política, legal e transformativa.

Não podemos negar que as comissões da verdade podem ser bem sucedidas em promover a justiça restaurativa, mas se as recomendações para processamento de crimes falharem e as necessidades dos sobreviventes em efetivar a justiça retributiva não forem atendidas, haverá prejuízo na criação de uma cultura de respeito a lei, condição essencial para a manutenção da paz e da segurança. A reconstrução de relações sociais através de algum método restaurativo não vai perseverar se permanecerem as divisões sociais que minam as possibilidades de paz e a segurança.

O resultado final e fundamental desse processo está em atingir um acordo sobre a versão final do conflito, dizendo quem foram os perpetradores e quem foram as vítimas, reconstruindo os elos rompidos. Essa forma de verdade representa a verdade como conhecimento, sob o aspecto da verdade histórica e permite às novas gerações melhor entender e conhecer a história da sociedade em que vivem.

Por outro lado, para algumas vítimas a necessidade da verdade pode se revestir na necessidade de conhecer a motivação dos crimes, o modo com que foram cometidos e sua finalidade, assim como obter o reconhecimento por parte dos perpetradores. Esse reconhecimento se refere tanto ao reconhecimento dos crimes praticados, quanto ao sofrimento ocasionado por tais crimes, e para Lambourne é uma parte da “verdade” que se pretende construir através processo transicional de grande importância para a cura psicossocial e construção da paz.

Assim como Lisa Laplante, Wendy Lambourne defende que os modelos de justiça de transição também devem implementar mecanismos de justiça socioeconômica. No entanto, para ela esse termo engloba a justiça histórica, que se entende como a reparação financeira ou material aos crimes ocorridos, e a justiça prospectiva, que seria a justiça socioeconômica ou distributiva orientada para objetivos futuros. O objetivo é assegurar que a violência estrutural seja minimizada para que a paz se sustente em pilares fortes, evitando a repetição de conflitos no futuro.

A dimensão distributiva da justiça, para Lambourne, que aplica o trabalho desenvolvido por Rama Mani, busca atenuar as consequências negativas do conflito e rastrear suas causas. As pessoas e famílias devastadas pelas consequências nefastas do conflito necessitarão reconstruir suas vidas e sem apoio material a reconciliação e o perdão restam prejudicados.

Nesse aspecto a justiça distributiva é também reorientada para dar enfoque à vítima. A justiça não pode assumir apenas o viés punitivo e precisa significar também equidade e distribuição de riquezas e recursos, pois a injustiça quanto ao crime repercute nas consequências do injusto que deve ser reparado, pelos próprios perpetradores, quando possível ou diretamente pelo Estado.⁹⁸

⁹⁸ LAMBOURNE, op. cit., p. 51.

A justiça política, por sua vez, responde as necessidades de implementação de processos transicionais e compreende a reforma institucional, o *rule of law*, o respeito pelos direitos humanos e envolve também a reforma institucional que tem por objetivo separar os poderes e fazê-los responsivos à população. O dever de responder às necessidades socioeconômicas das vítimas impõe a evitação do surgimento de uma justiça do vitorioso ou de uma cultura de impunidades.⁹⁹

A falta de democratização, o desrespeito à lei, a continuidade de abusos aos direitos humanos e a impunidade são vistas como responsabilidades do governo no processo de transição e são essenciais para a construção da paz. A impunidade foi citada por um entrevistado como mãe de outras impunidades menores.¹⁰⁰

A reparação das identidades conflituosas deve procurar-se enxergar a identidade política dissociada da identidade cultural e transformar instituições e relacionamentos eliminando a corrupção e promovendo um senso de participação e representação justa para a população como um todo. Para a autora, sem justiça política, a justiça transformativa é incompleta e insustentável.

Essencialmente a justiça transformativa se estrutura em torno de seis ideais principais, primeiro busca incorporar aspectos simbólicos, rituais e substantivos da justiça em atenção aos interesses das vítimas e a reconciliação social. Tem viés prospectivo, orientando-se para o futuro e também para o presente, incluindo aspectos procedurais, e de justiça histórica, quando busca lidar com o passado. Via estruturar propriedades locais e construir capacidades dos cidadãos empoderando-os e reinserindo-os no processo político. Por fim, pretende também realizar transformações estruturais e reforma institucional, propondo uma transformação relacional, quanto aos relacionamentos sociais, e reconciliação social através de uma abordagem holística, integrada e compreensiva.

É importante frisar que a justiça de transição não é *one-size-fits-all*, devendo ser adaptada às necessidades de cada sociedade, sempre buscando preservar os interesses e expectativas das vítimas em primeiro lugar e alcançar a reconciliação por meio de processos de construção de paz positiva.

⁹⁹ LAMBOURNE, op. cit., p. 52.

¹⁰⁰ LAMBOURNE, op. cit., p. 51.

3

O militarismo nas estruturas de Estado e na sociedade: passado e presente

3.1

Militarismo, Escola Superior de Guerra e Doutrina de Segurança Nacional: fixação das engrenagens na burocracia de estado

A estruturação do ramo da justiça de transição reside no reconhecimento de que a mera transição de um modelo ditatorial para um modelo democrático não promove a total alteração das estruturas sociais e culturais que determinaram a instalação do regime ditatorial.

Desse mesmo modo, a transição de um modelo ditatorial para modelo democrático não impede a manutenção das mesmas estruturas e jogos de força que permitiram a implantação da ditadura.

Isso se fez no Brasil de forma muito clara.¹⁰¹ Tanto a instalação da ditadura foi uma opção da elite burguesa associada aos militares, quanto a sua transição se deu de maneira pacífica e atendendo aos seus interesses. O controle da mídia, das instituições, e da polícia, foi cuidadosamente delineado para se manter nas mesmas mãos e a democratização ocorreu após a completa instalação do capital estrangeiro.

A proposta deste capítulo é, portanto, tratar da militarização estatal operada pelo regime ditatorial pós-1964.

A polícia desde seus primórdios esteve relacionada à proteção da propriedade e de certa forma pode-se afirmar que se organizou e manteve por meio do excedente gerado pela riqueza. A exploração e o excesso de riqueza, a desigualdade, a falta de espaço para o livre desenvolvimento de pessoas, a categorização de cidadãos segundo posses e a privação de direitos às pessoas marginalizadas são, em linhas gerais, o pano de fundo da institucionalização da polícia.

Como nos diz Walter Benjamin, a história é a repetição cíclica de fatos contatos sob a ótica dos vencedores e sobre as cabeças dos vencidos. A lógica

¹⁰¹ **COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. v. 1. p. 107-108. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/>> Acesso em: 02. fev. 2015.

ligada a institucionalização da polícia, proteção do capital, progrediu simbioticamente com a evolução dos meios de geração de riqueza e o avanço do poder derivado do capital.

É preciso que fique claro que o capital não se sustentaria sem a institucionalização de meios de controle. Essa lógica de controle, escravocrata e fabril, extrapola os limites da produção e alcança toda a sociedade. Dadas as vis ligações do capital com o estado, a internalização de lógicas sociais de controle e categorização das pessoas viventes sob um mesmo território e detentoras da mesma nacionalidade que, no entanto, não podem gozar direitos civis, sociais e políticos da mesma forma, o controle se desenvolve, legitima-se (aos olhos dos cidadãos possuidores) e se opera de forma institucionalizada pelas mãos da polícia.

O controle, por definição segrega e categoriza. Ele é necessário onde existe o risco. O lócus do risco, por sua vez, é o lócus da riqueza, que se acentua diante das desigualdades sociais, culturais e psicológicas decorrentes da desproporção de bens econômicos. Para operacionalizá-lo são necessárias duas categorias de pessoas: as que exercerão o controle e as que se submeterão a ele.

Ao mesmo tempo as ineficiências da lógica do controle são resolvidas em sua própria órbita, aumentando-o. No entanto, nunca se viu a eficiência do controle justificar a sua redução, ao contrário, as pessoas e coisas a ele submetidas estão eternamente condenadas a suportá-lo de forma progressiva. A psicose do controle impede a externalização do olhar e bloqueia qualquer tentativa de se alcançar pacificação fora da sua lógica. A progressão dessa psicose, sabemos, é o aumento dos conflitos sociais e o extermínio das populações/pessoas controladas. Como Alfred Stepan adverte em *“Problems of democratic transition and consolidation”*, se uma nação pretende tornar uma população de um Estado verdadeiramente homogênea, a fórmula da limpeza ética será comumente um método tentador.¹⁰²

Essa lógica se repete desde as sociedades primitivas e se aprimora na sociedade liberal e neoliberal.

¹⁰² STEPAN, Alfred; LINZ, Juan. **Problems of democratic transition and consolidation**. The Johns Hopkins: Londres, 1996. p. 49.

A experiência do internalização psicológica do controle associada à divisão da sociedade entre controlados e controladores, expropria a capacidade e a cidadania dos controlados que são retirados da participação da vida pública e condenados a tolerar e não revidar, geração após geração, muitas vezes irrefletidamente, ante o contínuo aumento do controle e da opressão a que estão submetidos. Essa aceitação aumenta a tolerabilidade social ao crime e ao estado de exceção dos submetidos ao controle e acentua progressivamente o abismo entre as pessoas categorizadas. Os controlados, que já são sem-direitos, se veem paulatinamente sem escolha, sem saída. Os meios de controle burocratizados na estrutura de Estado, quando existentes, ficam quase imperceptíveis aos olhos de todos.

Na reflexão sobre o controle social e sua materialização pela instituição policial devemos primeiramente reconhecer que grande parte do pensamento técnico sobre segurança pública no Brasil se orienta pelo viés da legitimação do extermínio, do aumento do controle e do contingente policial, seu armamento, prisões e presídios. Esse mito é frequentemente derrubado por aqueles que se dedicam a estudar a instituição policial. Insegurança social não é caso de polícia.

Para aprimorar a polícia, conter as violações de direitos humanos (extermínio, ocultação de cadáveres e torturas) precisamos conhecer (toda a estrutura da polícia e toda a sua forma de atuação), reconhecer (suas falhas, os crimes e os policiais violentos) e romper com o militarismo.

O militarismo, conforme demonstraremos no presente, não está apenas na polícia. Ele está na sociedade que pede pena morte, redução da maioria penal, nos educadores que pedem polícia nas escolas, nas famílias que chamam a polícia para disciplinar seus filhos, na sociedade que chama a polícia para disciplinar os filhos dos outros, ou seja, na necessidade social de uma autoridade, na hierarquização de pessoas e na incapacidade de lidar com conflitos.

No “sonho social” a polícia surge para “fazer obedecer”, fazer o vizinho abaixar o volume da música, fazer desaparecer o sentimento de insegurança ao caminhar nas ruas. Na realidade esses sonhos nunca serão concretizados pela polícia. O aumento de índices de delinquência e de assassinatos coincide não apenas com as crises do capital mas também com o aumento da criminalização de

condutas e do efetivo policial. A vigilância e o controle não são capazes de trazer paz.

Conhecer a polícia, reconhecer suas falhas e crimes e respondê-los, no entanto, é uma tarefa especialmente dificultada pelo aperfeiçoamento da militarização operado pelo regime ditatorial. Assim, ao procurarmos no presente trabalho inserir a desmilitarização da polícia como medida essencial de reforma das instituições do Estado Brasileiro no contexto da justiça de transição, precisamos conhecer e reconhecer o legado autoritário deixado pela ditadura e a dimensão do projeto ditatorial que antecedeu, em muito, o momento do golpe de 1964 e se prolonga ainda hoje na sociedade brasileira.

A ditadura deixou marcas não apenas nos corpos das pessoas que torturou mas também nas instituições que foram submetidas ao poder militar e, sobretudo, nos direitos políticos dos cidadãos brasileiros. A privação do espaço político aos “controlados” grandemente fomentada e propagada pelo governo ditatorial impede o *accountability* da instituição policial e o processamento de seus crimes.

A militarização articulada pela ditadura, conforme veremos adiante, entrega as polícias aos chefes do executivo. Ninguém pode negar a “eficiência” e articulação na maneira com que foram reprimidas (com uso de cavalaria, bombas de efeito moral) as manifestações de junho de 2013.

Falaremos nesse capítulo sobre a militarização da sociedade promovida pelo projeto de inserção do Brasil no capitalismo mundial, sobre a difusão da propaganda anticomunista e do controle de todas as áreas da vida em sociedade, impedindo, o surgimento e a livre expressão de ideias e o controle e aprimoramento das instituições democrática (entre outros crimes e violações).

O discurso hegemônico capitalista que se pretende ser o único não se sustenta sem o controle promovido pela mão armada dos agentes do Estado. O que o mundo jurídico pouco tem atentado, e que chamamos atenção novamente por força dos imperativos de justiça de transição é que as engrenagens da morte, da opressão e o discurso do medo permanecem intactas como resultado de um engenhoso projeto de penetração de interesses militaristas nas estruturas forjadas para a segurança de uns ao custo do extermínio de outros.

Nossa preocupação nesse capítulo é demonstrar a amplitude do projeto militar na sociedade brasileira que cuidou de inserir práticas, doutrinas e

pensamentos militares em instituições civis cujos rastros a passagem formal para o regime democrático não foi capaz de conter. Numa sociedade altamente militarizada como a nossa, com as frequentes noções de hierarquias e autoridades ainda pouco questionadas e presentes nas mais variadas estruturas sociais, família, escola, judiciário, falar da militarização da polícia – e sua inquestionável aceitação por muitos – esbarra na aceitação cotidiana dos múltiplos pequenos centros de poder que emanam de ditas “autoridades” civis.

Falaremos da campanha da elite burguesa associada aos militares no projeto capitalista global, da subordinação das polícias militares ao Exército como fundamento de todo o controle e formação militarizada do policial militar, dos elos com a política e o poder político e da burocracia, apoiando-nos em Max Weber para apresentar o problema e explicar porque a transição para a democracia não foi – nem seria – capaz de remover o alto grau de penetração militar no poder político, na sociedade e na polícia.

Para avaliar a influência do militarismo na sociedade brasileira iniciamos a pesquisa com a análise das circunstâncias políticas que levaram à criação da Escola Superior de Guerra – ESG, durante a guerra fria, apenas para depois levantar a amplitude do projeto e das articulações internas e externas que culminaram no golpe de 1964 e nos mais de 20 anos de governo ditatorial.

Com a desestruturação das matrizes energéticas europeias Após a Segunda Guerra Mundial¹⁰³, as Forças Armadas preocupavam-se com a segurança do petróleo brasileiro e com a “orientação política” a ser “aplicada” à matéria. Com a intenção de atingir apoio popular à “causa militar”, procurando demonstrar o “amor à pátria” a alta cúpula das Forças Armadas decidiu que o tema não mais seria tratado a partir dos centros tradicionais do poder e resolveu abrir a discussão a toda a classe no Clube Militar. A aparente democracia que confronta com os métodos tradicionais hierárquicos de condução das questões militares, teve como intenção ampliar o tema na sociedade brasileira, apresentando o perigo e os heróis: os militares.

O cenário internacional e o retorno ao Brasil do destacamento militar enviado para combater junto com os americanos na Segunda Guerra Mundial,

¹⁰³ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)** 2. ed. Vozes, Petrópolis: 1978.

acentuou as ligações brasileiras aos interesses norte-americanos. Os militares brasileiros tinham por certo a continuidade da disputa bélica em um cenário bipolarizado e acreditavam que em razão de sua superioridade bélica os EUA sairiam vencedores. Assim, naturalmente o Brasil deveria dar apoio à potência americana.

A filiação aos interesses americanos, no entanto, tinha contornos mais amplos, e era resultado tanto da pressão internacional promovida pelos Estados Unidos em todo o continente americano e à sua grande influência no globo quanto da repercussão econômica das alianças americanas com Brasil diante do possível cenário de vitória dos EUA.

Os Estados Unidos queriam o Brasil como aliado – sobretudo diante da vitória da revolução cubana – mas ao mesmo tempo deixavam claro a forte influência que exerciam no cenário internacional, ao ponto de o Secretário de Estado norte-americano Dean Rusk, ao responder a sugestão de não-intervenção em Cuba formulada por San Tiago Dantas¹⁰⁴, que defendia a neutralidade da ilha, dizer que “uma potência como os Estados Unidos sempre intervinha nos negócios internos de outras nações, mesmo quando deixava de fazê-lo”¹⁰⁵. Além disso, a posição geográfica do Brasil interessava ao projeto bélico transnacional americano e à transmissão da doutrina de segurança nacional americana a todo o continente americano.

Todas as escolas de guerra presentes na América Latina à época eram responsáveis por disseminar os novos conceitos de segurança nacional e desenvolvimento forjados segundo os moldes norte-americanos. Para Alfred Stepan¹⁰⁶ foi em razão da ESG que o senso comum sobre a crise se acirrou e os militares começaram a sentir que eles tinham a proposta mais apropriada e realista para o desenvolvimento do país e que assim seriam capazes de governar o país.

Stepan aponta que no período que compreende as movimentações pré-golpe de 1964 há uma mudança na postura das Forças Armadas. Os militares que em movimentações golpistas anteriores atuavam apenas na remoção dos chefes do

¹⁰⁴ San Tiago Dantas foi ministro das relações exteriores de 1961 a 1962, e ministro da fazenda durante o ano de 1963, no governo de João Goulart.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, op. cit., p. 52.

¹⁰⁶ STEPAN, Alfred. **The military in politics**: changing patterns in Brazil. Princeton University, Nova Jérsei: 1974. p. 172.

executivo, em grande parte por não se sentirem capazes de governar a nação, passaram a mudar gradualmente esse pensamento após a criação da ESG que, internalizando a lógica de segurança cunhada pelos Estados Unidos, implantou e difundiu a doutrina de segurança nacional no Brasil, cuidando para integrar a elite civil à formação tecnocrata dos militares.

A ESG é então criada com o objetivo de reforçar a participação e posição dos militares nos aparelhos interno de Estado, diferenciando-se, portanto, da corrente nacionalista das Forças Armadas que direcionam sua atuação para fora do Estado.

Seguindo orientações do General Cordeiro de Farias, a estruturação da ESG seguiu fielmente o modelo americano, diferenciando-se apenas em dois principais aspectos doutrinários: por associar a necessidade de fortalecer as forças armadas ao desenvolvimento econômico e por associar a segurança nacional à educação, indústria e agricultura. Os militares queriam apresentar o desenvolvimentismo como uma consequência do fortalecimento das forças armadas. Nos Estados Unidos esses assuntos eram dissociados da questão da segurança. Outra inovação brasileira foi a inserção de alunos civis na Escola de Guerra o que foi considerado peça chave do projeto ideológico que se pretendia implementar. Nos Estados Unidos somente civis ligados a agências de segurança participavam das atividades da Escola de Guerra. Stepan aponta que de 1950 a 1967 do total de 1,276 formados pela ESG, 646 eram civis¹⁰⁷.

Os principais objetivos da ESG eram garantir a presença política de um grupo de militares de alta posição¹⁰⁸ no aparelho estatal implantando no governo medidas de segurança nacional, ao mesmo tempo em que assegura a difusão de sua ideologia para as elites civis e militares. Para o Marechal Juarez Távora o objetivo da escola não era apenas treinar militares, mas também treinar todos aqueles que poderiam influenciar o governo¹⁰⁹.

¹⁰⁷ DREIFUSS, René Armand. **1964**: A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. 2. ed. Vozes, Petrópolis: 1981. p. 176.

¹⁰⁸ A ESG foi criada por meio de decreto nº 25.075 de 22.10.1948, e tinha por objetivo ministrar o curso de Alto Comando, a oficiais das três forças, segundo diretrizes presentes na Lei de Ensino do Exército Decreto-lei nº 4.130 de 26.02.1942. Após a criação da ESG foi decretada pelo Congresso Nacional a Lei nº 785 de 20.08.1949.

¹⁰⁹ DREIFUSS, op. cit., p. 176.

A ideologia de segurança nacional, por outro lado, reforçou a predominância do grande capital – no qual se inclui o capital estrangeiro – intimamente relacionado ao desenvolvimento econômico.

A doutrina de segurança nacional servia a intenção de “proteger” o nosso país da influência comunista que teria fácil aceitação em solo brasileiro diante do despreparo das elites políticas, inaptidão das instituições governamentais para lidar com “questões de segurança nacional” e as características do povo brasileiro, associadas à sua ingenuidade política, que o faria presa fácil da ação comunista, além, é claro, da certeza de infiltração do movimento comunista internacional “em todas as áreas e instituições sociais”, o que, para os militares, caracterizava uma “agressão interna”.

A bipolarização do mundo e a crença num novo conflito mundial explica a grande influência norte-americana na criação e instalação da ESG e também na estruturação do aparato ideológico. Já na instalação da Escola Superior de Guerra os militares brasileiros requisitaram apoio aos Estados Unidos para a formação da escola, o que foi providenciado com o envio de oficiais americanos ao Brasil, que permaneceram no país de 1948 a 1960¹¹⁰, assessorando as atividades da escola.

A ESG se encarregou de dar cumprimento a uma missão nova: impregnar a ideologia de segurança nacional na sociedade e nas instituições de estado. Trata-se de um braço de uma das instituições do estado, que se especializa na tarefa de um “Aparelho Ideológico de Estado”¹¹¹, e com a roupagem da “técnica militar”. Sua atuação está tanto relacionada à formação de técnicos que irão atuar posteriormente no treinamento técnico de setores institucionais do estado, quanto na articulação das elites civis, disseminando a doutrina de segurança nacional entre elas, ao mesmo tempo em que difunde a incapacidade das instituições de estado para promover o desenvolvimento econômico. Ao horizonte de iniquidades que perpassam a dominação burguesa, responde-se com a ideologia imbuída no poder burguês que converte “*o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva.*”¹¹²

¹¹⁰ STEPAN, 1973, op. cit., p.175.

¹¹¹ Expressão de Louis Althusser.

¹¹² OLIVEIRA, op. cit., p. 25.

A permeabilidade da ESG na sociedade civil pode ser evidenciada pelo apanhado feito por Alfred Stepan quanto aos formados pela escola até o ano de 1966. Os militares somavam 599, enquanto que empresários do setor privado eram 224; 200 eram funcionários públicos dos ministérios militares, 97 oriundos de agências descentralizadas de governo, 39 parlamentares, 23 juízes federais e estaduais e 107 de variadas profissões como economistas, professores, médicos, padres e escritores¹¹³. Stepan chama a atenção que entre os formados não havia nenhum líder sindicalista de relevo, o que segundo explicação do Marechal Juarez Távora se devia à exigência de curso superior e ao interesse em manter um ambiente facilitado e informal para os seminários sobre segurança, de modo que os líderes sindicais não foram convidados a participar da Escola. Na verdade, a exclusão dos sindicalistas não se devia simplesmente à preservação da harmonia no ambiente de estudo mas sim ao claro interesse da doutrina de segurança nacional de associar a pauta trabalhista à influência comunista.

A ESG através do desenvolvimento da Doutrina de Segurança Nacional – DSN, marca-se, claramente, pela defesa do “mundo livre”, contenção de movimentos de massas e preservação do capitalismo ante as inevitáveis crises da dominação burguesa. A ESG foi o elo entre Forças Armadas e classes dominantes e aglutinou ideologicamente essas forças sociais no anticomunismo. Esse apoio e o papel de liderança da ESG contribuem para a posição dominante das Forças Armadas no golpe de 1964.

Martha K. Huggins aponta que a estratégia de contenção, cunhada na doutrina de segurança nacional americana, envolvia especificamente "proteger" os países vulneráveis nos quais estavam inseridos os países que tinham potencial energético e "capacidade industrial", ou seja, aqueles que poderiam se inserir no projeto liberal global de forma mais eficiente. Segundo Huggins, o projeto de segurança internacional tinha por intenção "modernizar, internacionalizar e coordenar de maneira centralizada o planejamento e as operações dos serviços norte-americanos de inteligência"¹¹⁴

¹¹³ STEPAN, 1973, op. cit., p. 177.

¹¹⁴ HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações estados unidos/América Latina. São Paulo: Cortez, 1998. p. 83.

É somente após a segunda guerra mundial é que a doutrina de segurança nacional sai do viés externo e passa a ser aplicada no âmbito interno do Estado, assumindo *status* político de controle social. A segurança nacional foi maximizada ao extremo para abarcar a maximização da economia e minimizar as perdas e “desuniões” no interior da nação. A bipolarização do mundo compreendeu também a bipolarização de formas de organização políticas, antagonizando o liberalismo e o “Estado-guarnição do totalitarismo”. A doutrina de segurança nacional procurava evidenciar a negação do planejamento estatal associando-o a modos tirânicos-comunistas de organização estatal. Disseminava-se a crença de que a autorregulação liberal era capaz de gerar riquezas e corrigir as injustiças sociais de modo que não haveria necessidade de planejamento.

Essa lógica se refletia na formação dos militares tecnocratas na ESG. No ano de 1968 o currículo da Escola Superior de Guerra totalizava 222 horas de estudo de segurança interna, 129 horas de bem-estar irregular e apenas 21 horas de disciplinas clássicas de defesa territorial.¹¹⁵

A DSN procurava contrabalançar a defesa de necessidade de investimento em bem estar social com a necessidade de investir em segurança, sob o influxo da ameaça comunista e do risco iminente de uma guerra global.

A ameaça ao Brasil e ao ocidente se funda na incapacidade da democracia ocidental de combater a ameaça comunista pois “o respeito à consciência individual e à dignidade humana dificultam a repressão eficaz da «atuação desagregadora da quinta-coluna soviética»”. A vulnerabilidade dos países desenvolvidos devia-se à “profunda crise de valores”, o que servia para firmar o entendimento do maior risco para os países subdesenvolvidos que deveriam ser defendidos pelos países ricos.

A estratégia adotada para o combate ao comunismo é a da contenção impedindo a “invasão” comunista “pelo ataque militar ou pela invasão pacífica, pela agressão tanto ostensiva quanto disfarçada, tanto direta quanto indireta, prevenindo o lançamento à distância de novos rebentos que venham (...) promover novos focos da perniciosa infecção, de extinção muito mais difícil depois.”¹¹⁶

¹¹⁵ STEPAN, 1973, op. cit., p. 181.

¹¹⁶ SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1967. p. 33.

A DSN fomentou a divisão social, alardeando a ameaça das massas, o despreparo das elites e do governo e procurando, através da formação de um corpo técnico de militares e civis selecionados, oferecer a saída para a nação com a ênfase ao eficientismo militar.

Cuidadosamente, a DSN transformou a crise da acumulação capitalista e a insatisfação social em uma crise decorrente da inaptidão governamental para lidar com crises. As movimentações sociais, o sindicalismo e o aumento da força da esquerda no executivo e no legislativo, no cenário que antecedeu o Golpe de 1964, como decorrência da necessidade de reformas estruturais e da espoliação da classe trabalhadora foram endemoniados e transformados em ameaça terrorista.

Reduziu-se o conflito capital-trabalho e o conflito entre classe trabalhadora e elite a uma oportunidade de reafirmar o sistema capitalista

“o problema social com sua verdadeira e profunda feição, não exprime outra coisa senão a investigação dos meios de estabelecer a sociedade sobre bases que garantam a todos os indivíduos uma segurança econômica, que não só os liberte da possibilidade e do temor da miséria, senão que lhes assegure, também, os meios de bem-estar, de educação e de cultura, em todas as formas de fortuna.”.

A doutrina do sacrifício do “bem-estar” em prol da segurança da nação face à ameaça comunista referia-se ao sacrifício apenas da classe trabalhadora.

A intervenção militar assumia a dupla função de impedir a contínua ascensão de movimentos populares e impedir a contestação da dominação burguesa. A associação dos militares, antipopulistas, com as elites se deu em função de suas afinidades ideológicas com o novo eixo de ordenação econômica e política centrado nos Estados Unidos – capital estrangeiro – assumindo funções repressivas no plano social a fim de conter a reação da classe trabalhadora ao aumento da taxa de exploração da força do trabalho.

As articulações golpistas no cenário do golpe de 64 consideravam o Estado como instrumento indispensável à articulação de um novo arranjo político.

Era parte do plano militar destituir o mandato dos parlamentares comunistas e especificamente, como parte da primeira etapa do governo Castelo Branco, promover a desarticulação das organizações populares através do alijamento de suas lideranças.

A estratégia de contenção conforme aponta Huggins buscou promover a “limpeza” da administração pública e do sistema político. Em 1964 mais de dez

mil funcionários públicos foram demitidos, 378 líderes políticos e intelectuais, incluindo João Goulart e Leonel Brizola, foram cassados ficando inelegíveis por 10 anos. Nas ruas a polícia e as forças armadas prenderam mais de sete mil pessoas no fim da primeira semana após o golpe e três meses depois mais de cinquenta mil brasileiros já tinham sido detidos.¹¹⁷ As violações de direitos humanos muito embora estivessem sendo noticiadas por revistas americanas, não chamavam atenção das autoridades americanas que se referiam à moderação brasileira na condução da operação limpeza. Não obstante, ainda durante o ano de 1964 os relatos de tortura pela polícia e Forças Armadas eram tão frequentes que o presidente Castelo Branco instalou uma comissão especial para investigar as acusações. Como não poderia deixar de ser, a Comissão não encontrou evidências de tortura.

Durante a ditadura, alguns momentos são emblemáticos quanto a militarização da vida política, como no episódio da renúncia de Adauto Cardoso ocorrido ante os conflitos entre executivo e legislativo, em razão do AI-2, no qual o presidente da Câmara decide submeter ao plenário a constitucionalidade das cassações de mandatos políticos ocorridas em 1966 que culmina no fechamento do Câmara e a posterior reabertura e renúncia de Adauto por discordar do parecer favorável às cassações dado pela Comissão de Constituição e Justiça.

A articulação territorial do militarismo é demonstrada pela forma com que se deu a repressão ao movimento estudantil que representava a oposição ao regime, realizada, diretamente, pelo contingente militar, demonstrando a centralização da repressão e do poder nas Forças Armadas.

A convivência de instituições – partidos políticos, Congresso Nacional e representantes eleitos – com poderes limitados tácita ou formalmente pelo regime autoritário durante todo o período ditatorial tinha a intenção de dar uma roupagem democrática à ditadura e teve a consequência de retirar os cidadãos do espaço público.

¹¹⁷ HUGGINS, op. cit., p. 142.

A manutenção do poder Legislativo e o uso do Congresso Nacional¹¹⁸ com a intenção de dar ao regime uma roupagem democrática contribuindo para o sucesso da política ideológica insere-se perfeitamente na crítica que fazemos no presente. Claramente, ao mesmo tempo em que o militarismo tomou conta das instituições de Estado, “permitiu-se” a participação popular com o simples propósito de dar “forma” democrática ao regime enquanto subrepticamente esvaziava-se a atuação dos integrantes do legislativo. A convivência do autoritarismo com instituições de forma democrática sobrevive à transição do regime.

O poder militar redefiniu completamente as instituições políticas e sociais e privadas, esvaziou a vida política cidadã, colocando-a na clandestinidade. O militarismo transformou toda a sociedade e se exprime ainda hoje nas instituições de força policial.

A militarização e a tecnicização do poder atingiu seu auge com o AI-5, passando a fundamentar a racionalidade da organização estatal com vistas a consecução do projeto de estruturação do capital privado. A produção de consenso ficava a cargo das proposições ideológicas.

Para Oliveira, trata-se da politização da técnica,

“a utilização da racionalidade para a consecução de certos fins econômicos e políticos cuja existência não deriva da relação técnica-racionalidade mas do poder exercido por seus criadores; poder para implementar um projeto entre outros possíveis e alternativos, originários das aspirações de grupos sociais distintos.”¹¹⁹

As políticas governamentais adotadas nesse período e os seus beneficiários refletem para quem a máquina governamental era dirigida.

Essa política levou Magalhães Pinto a enviar carta a Castelo Branco, relatando o seu descontentamento com a maneira com que o Governo militar estava conduzindo a exploração das riquezas minerais de Minas Gerais. Escreveu o governador de Minas:

“o povo e o governo deste Estado assistem, com melancolia e crescente sensação de frustração, à transferência gratuita de suas riquezas para grupos inteiramente

¹¹⁸ VASCONCELOS, Cláudio Beserra de. Os militares e a legitimidade do regime ditatorial (1964-1968): a preservação do Legislativo. *Varia hist.*, Belo Horizonte, v. 29, n. 49, Apr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752013000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 Jan. 2015.

¹¹⁹ OLIVEIRA, op. cit., p. 71.

alheios aos seus interesses. A legislação minerária (instituiu), a partir de 1934, o sistema das concessões, por simples decreto do Presidente da República, sem qualquer contraprestação do concessionário. São riquezas fabulosas, muitas vezes, que entes privados, principalmente estrangeiros, recebem gratuitamente e sem ônus, como se fossem dádivas governamentais.”¹²⁰

Anteriormente, ao negar a necessidade de um golpe de forças nas instituições para que o país crescesse, Castelo Branco afirmou que um golpe interessaria apenas aos “homens de grandes negócios (que) desejam, simplesmente, um regime de força para ter todas as facilidades conservadoras, a saber, proibição de greves, lucros não controlados, algumas negociatas sem fiscalização do Congresso e da imprensa.”¹²¹

A presença militar na definição do poder político é evidenciada na sucessão de Castelo Branco,¹²² assim como no fechamento da imprensa¹²³, que, no programa militar-ideológico assume função de partido político ao pretender canalizar apoio e consenso, ao mesmo tempo em que difunde a ideologia militar. O Estado assume caráter total e todas as estruturas privadas de manifestação social são transformadas em ferramentas difusoras da ideologia militar.

Também o fechamento das informações, decorrente do fechamento do poder, remete-se à politização da burocracia. A burocratização e centralização dos processos decisórios, da gestão pública e o restrito acesso a essas informações, ainda presentes na sociedade brasileira, são mecanismos que servem ao militarismo, e via de consequência, são antidemocráticos.

A centralização do poder militar atingiu seu auge durante o governo Costa e Silva¹²⁴, período no qual o endurecimento do regime militar associou a força policial à força militar na repressão às manifestações sociais contrárias ao regime.

O endurecimento do regime promoveu a centralização do poder militar que se deu basicamente por meio do Conselho de Segurança Nacional - CSN, órgão no qual passaram a ser concentradas todas as questões de interesse para a

¹²⁰ OLIVEIRA, op. cit., p. 61.

¹²¹ OLIVEIRA, op. cit., p. 39.

¹²² OLIVEIRA, op. cit., p. 65.

¹²³ OLIVEIRA, op. cit., p. 69.

¹²⁴ Costa e Silva foi presidido o Brasil durante o regime militar de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969.

segurança nacional. Coube ao chefe do Conselho de Segurança Nacional dar a ordem para a repressão militar às manifestações de rua.

A gestão das atividades de interesse central para a segurança nacional, dentro do CSN, era dividida em quatro subchefias especializadas. À subchefia de Assuntos Políticos cabia a análise dos fatores de política interna e externa, como indicação de áreas de segurança, negociação de fronteiras. Na subchefia de Assuntos Econômicos eram avaliadas as matérias de interesse para o desenvolvimento econômico em geral e as políticas setoriais como transportes, energia, mineração e telecomunicações. A subchefia de Assuntos Psicossociais tratava dos assuntos de segurança relacionados à educação, ideologia, arte, ciência, sindicalismo, migrações, opinião pública, imprensa e religião. Na subchefia de Assuntos Militares era feita a coordenação das informações relacionadas ao funcionamento da Secretaria-Geral e das ligações deste órgão com o Serviço Nacional de Informações, o Estado Maior das Forças Armadas, Ministérios Militares e de Relações Exteriores.

A gestão desses assuntos era confiada apenas a militares de altas patentes. A chefia do Conselho de Segurança Nacional coube ao Ministro-Chefe da Casa Militar, General Jaime de Portela, as subchefias, por sua vez, somente poderiam ser exercidas por militares com posto equivalente, no mínimo, ao de coronel e que tivessem passado pelo curso de alto comando da Escola Superior de Guerra.

Em suma, todos os assuntos sociais e de governo eram considerados assuntos de segurança nacional. Esses assuntos incluíam, conforme crítica do jornal “O Estado de São Paulo”, concessão de terras, venda de terras a estrangeiros, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação, construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso e o estabelecimento ou exploração de indústrias que interessassem à segurança nacional.

Após a concentração da repressão foram assassinados os remanescentes da oposição e em 1971, com a morte de Carlos Lamarca numa operação que mobilizou 200 homens, sedimentou-se o aniquilamento dos líderes da luta

armada. Nesse ano todos os principais líderes já tinham sido exilados, presos ou mortos e a resistência já se encontrava praticamente neutralizada.¹²⁵

René Armand Dreifuss¹²⁶ enfatiza a participação da sociedade civil e do capital estrangeiro no processo de ação ideológica que não se limitou apenas ao cenário militar. A ação da elite empresarial foi cuidadosamente articulada anos antes do golpe de 64 e que culminou nesse momento para entregar o poder aos militares e conter as movimentações da massa, o trabalhismo, sindicalismo e a esquerda.

Nesse processo também se procurou cultivar a demofobia e associar qualquer forma de manifestação de massa, incluindo as pautas para melhores salários e melhores condições de trabalho, educação e saúde, etc., ao risco comunista.

A ação da elite foi coordenada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais – IPES, por trás dos bastidores pois não era interesse demonstrar a existência de um movimento político organizado. O IPES articulava uma rede de entidades civis que tinha por objetivo criar

“um caos econômico e político, o fomento à insatisfação e profundo temor ao comunismo por patrões e empregados, o bloqueio de esforços da esquerda no Congresso, a organização de demonstrações de massa e comícios e até mesmo atos de terrorismo, se necessário”.

As ações ilegais deveriam ser tomadas com a cautela necessária para evitar sua exposição a qualquer custo.

As atividades da elite na doutrinação ideológica buscavam abordar os responsáveis por tomadas de decisão, grupos dentro do aparelho de Estado assim como ao público em geral, visando difundir pontos de vista de direita e estimular percepções negativas sobre o comunismo, o socialismo, a oligarquia rural e a corrupção do populismo, disseminando o “pânico organizado”. Ao mesmo tempo, buscava defender que o desenvolvimento do país seria alcançado com o exercício do livre comércio e associar processos de intervenção do Estado na economia com métodos socialistas.

Para a execução dessa doutrinação a elite dispunha de um vasto aparato de manipulação da opinião pública que envolvia palestras, simpósios, entrevistas,

¹²⁵ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 103.

¹²⁶ DREIFUSS, op. cit..

filmes, peças teatrais, propagandas no rádio e na televisão. Intelectuais, escritores, jornalistas e personalidades literárias produziam artigos com a marca ideológica da elite para posterior publicação em jornais de relevo em todo o país, como por exemplo os ainda hoje conhecidos jornais O Globo, O Estado de São Paulo.

No Rio de Janeiro, por ordem do governador Carlos Lacerda¹²⁷ a polícia ocupou rádios e as oficinas dos jornais “Última hora” e apreendeu edições do Jornal do Brasil, Correio da Manhã, Diário da Noite e Gazeta da Manhã para censurar os meios de comunicação em apoio ao regime militar. Nessa tarefa o governador poupou o seu jornal, Tribuna da Imprensa.¹²⁸

O IPES também assessorava os movimentos de associações civis pró-golpe na confecção dos seus variados manifestos, como os “Manifestos das classes produtoras”, “Manifestos das enfermeiras às forças armadas”, “Manifesto dos Estudantes de Direito da Universidade Mackenzie”, entre outros.

Dentro das Forças Armadas, tem destaque a publicação interna denominada “O Gorila” que em uma de suas edições apresentou os dogmas considerados básicos do Marxismo. Os autores comentavam que a apresentação sobre o comunismo parecia ser boa e após relatavam que, na verdade, tudo se tratava de uma isca, pois, “Atrás da aparente beleza, estão os assassinatos em massa, a abolição da dignidade, os campos de trabalho forçado, a rejeição de toda a noção de liberdade e fraternidade” e diziam que o comunista

“é aparentemente inofensivo ... nunca se trai, sempre trairá outros. Ele fala de paz e amor fraternal’, ‘Ele será o seu mais querido amigo, o mais sincero, o mais leal ... até o dia em que ele o assassinará pelas costas friamente ... Eles matam frades, violam freiras, destroem igrejas”

A elite civil também dispunha de grandes nomes de “técnicos” contratados para estabelecer as propostas de governo, elaboração de leis – reforma tributária, habitação popular, reforma agrária, reforma eleitoral, lei *antros*, reforma judiciária, reforma do legislativo, reforma da administração pública, e também reforma constitucional. Em alguns casos eram realizados simpósios, apresentadas teses a respeito dos temas para posterior elaboração da lei correspondente ao tema, em outros casos os técnicos elaboravam diretamente a lei e o seu anteprojeto.

¹²⁷ Carlos Lacerda governou o estado do Rio de Janeiro de 1960 a 1965.

¹²⁸ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 93-94.

Dentro dos debates sobre a reforma constitucional, a elite inseria o debate sobre a segurança nacional. Para o IPES a segurança nacional não deveria ser apenas um projeto militar, todos os órgãos da administração pública deveriam participar desse projeto de defesa da pátria. Nesse ponto as articulações do IPES sobre segurança pública foram integradas à ESG.¹²⁹

A guerra psicológica basicamente se utilizava de “argumentos de autoridade” com pareceres e publicização de opiniões de “especialistas” ou de pessoas de destaque social, e divulgação da propaganda anticomunista em matérias jornalísticas, programas de rádio e televisão, incluindo programas cômicos e filmes. Havia uma preocupação em formar um material com linguagem simples destinado às massas e outro com viés especializado destinados a elites.

O rádio foi uma grande ferramenta de divulgação de ideias anticomunistas pois à época a maioria da população era analfabeta e a classe trabalhadora não tinha muito acesso à televisão ou à mídias escritas. Com pouquíssimo acesso ao lazer e sobretudo ao cinema, o IPES montava projetores em caminhões abertos em bairros de trabalhadores, fábricas, e no interior do Brasil. Os mesmos filmes também eram transmitidos em locais mais exclusivos como clubes sociais, Lyons Clube, Escola de Polícia de São Paulo e universidades em razão da penetração do IPES nos grêmios estudantis.

Muitos desses filmes – produzidos pelo IPES, em muitos casos com apoio estrangeiro, principalmente da embaixada americana¹³⁰ – mostravam as Forças Armadas como a salvadora da pátria e veículo para a “construção nacional”.

No governo Médici¹³¹ a censura intimidava ou proibia manifestações de opiniões e até mesmo expressões culturais contrárias ao regime militar, e no governo Geisel¹³² a vigilância repressiva instituiu a censura à imprensa com a instituição de censura prévia a livros e revistas por meio do Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, a propaganda assumiu contornos hegemônicos.¹³³

A Polícia Federal também integrou, durante a ditadura atividades de fiscalização e controle de informações políticas por meio da Divisão de Censura e

¹²⁹ DREIFUSS, op. cit., p. 239.

¹³⁰ DREIFUSS, op. cit., p. 251.

¹³¹ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 102.

¹³² COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 105.

¹³³ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 103.

Diversões Públicas. Em depoimento o delegado do DOPS/SP, José Paulo Bonchristiano, confirmou a cooperação da Polícia Federal com as atividades repressivas. Durante toda a ditadura a PF foi dirigida por militares em sua maioria gerais.¹³⁴

Além da censura, era característica do regime militar negar qualquer forma de publicização de informações sobre prisões, destino de presos e até mesmo sobre as mortes ocorridas em dependências militares.

As atividades do IPES, articulador central da propaganda anticomunista civil, estavam intimamente associadas às atividades desenvolvidas pela ESG, e os “técnicos” recebidos pelo IPES na doutrinação anticomunista frequentemente visitavam também a ESG.

Apesar de a participação de estrangeiros ser majoritariamente de americanos, estrangeiros de outras nacionalidades também contribuíam com a causa da elite. O IPES foi o responsável, por exemplo, por trazer da França a militante e escritora de direita Susanne Labin para proferir conferências sobre “táticas de infiltração comunista e a guerra política” a instituições de variadas classes como o Centro de Indústrias do Rio de Janeiro, o Sindicato dos armadores, o Colégio Santo Inácio, Colégio Mackenzie, Teatro Municipal, Automóvel Clube, no Rio de Janeiro e em outras cidades como Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

Ainda que muitas das conferências ocorressem em entidades de classe, do comércio ou da indústria, os presentes não se limitavam aos habituais frequentadores. Em muitos casos o IPES convidava militares para dar ênfase à absorção das ideias anticomunistas e dos valores civis-empresariais.

Após o golpe, além é claro dos militares, penetraram no equipamento estatal empresários ligados ao IPES sobretudo em posições de relevo de modo que Dreifuss¹³⁵ afirma que o poder, os mecanismos e processos de formulação de diretrizes e tomada de decisão no aparelho do Estado foram compartilhados entre os empresários e técnico-empresários e os militares. Enquanto os civis estabeleciam as diretrizes políticas e tomavam decisões, os militares vinculados à ESG conduziam as diretrizes políticas nacionais. Os militares eram a mão forte

¹³⁴ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 113.

¹³⁵ DREIFUSS, op. cit., p. 418.

necessária para executar o programa modernizante-conservador impopular das elites. Desse modo, com o controle direto do equipamento do Estado foram executadas medidas de interesse do grande capital e “após 1964 o poder estatal direto transformou-se na mais alta expressão do poder econômico da burguesia financeiro-industrial multinacional associada.”¹³⁶ Forjando, na opinião do líder do IPES, Antônio Carlos do Amaral Osório “a nova concepção das relações entre o Estado e as classes empresariais”.¹³⁷

O Serviço Nacional de Informações - SNI¹³⁸, inovação da gestão pós-golpe, foi criado como uma estrutura civil de interesse articulador para a manutenção da propaganda anticomunista e da estruturação do Estado e articulação de políticas governamentais em prol dos interesses econômicos da elite, atendendo a necessidade dos militares de uma agência central de informações que não fosse apenas militar para implantar a doutrina de segurança nacional e apresentar uma forma menos militarizada e mais politizada – aos olhos da sociedade – de gestão de interesses políticos, evitando exaltar o extremismo da direita militar pois se organizava sem a estrutura hierárquica e corporativa das Forças Armadas.

A retirada das atividades de inteligência das mãos exclusivas dos militares atendia a uma tendência americana oriunda do Departamento de Estado Americano que no pós guerra pressionou os militares para deter o controle sobre os arquivos dos órgãos de inteligência e de segurança organizados durante a guerra. Esse movimento americano representava o interesse da Casa Branca em elaborar diretamente a política de segurança nacional no pós-guerra e evitar o desmantelamento dos mecanismos de segurança criados pela guerra. Nesse viés operou-se a mudança ideológica e burocrática que viabilizaria a internacionalização do projeto de segurança americano comandando o treinamento das polícias estrangeiras para transformá-las em guardiãs da contenção.¹³⁹

Na estruturação do SNI os militares contaram com ajuda da *Office of Public Safety* - OPS e da CIA, que cooperaram inclusive fornecendo uma lista

¹³⁶ DREIFUSS, op. cit., p. 419.

¹³⁷ DREIFUSS, op. cit..

¹³⁸ DREIFUSS, op. cit., p. 421.

¹³⁹ HUGGINS, op. cit., p. 77-83.

com todo o pessoal do Departamento Federal de Segurança Pública que tinha passado pela Academia Interamericana de Polícia, na zona norte-americana do Canal do Panamá, para providenciar a seleção de pessoal qualificado.¹⁴⁰ O SNI incorporou toda a estrutura de informação do IPES, que tinha arquivos sobre 400 mil brasileiros, e também pessoas que trabalhavam e colaboravam com o órgão na coleta de informações. A ligação do SNI com o IPES era tão estreita que se questionou a manutenção de certos grupos de ação do IPES que restaram esvaziados após a criação do SNI. Ligado ao SNI as atividades do IPES se voltaram mais à articulação com a comunidade empresarial.

A grande vantagem do SNI era a de poder permanecer como estrutura de governo após o término do regime militar com o *status* de um super ministério, intocável pelo Legislativo ou Judiciário e não subordinado às Forças Armadas. Hoje as informações de interesse público são coordenadas pela Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

O SNI atuou ativamente na disseminação da propaganda anticomunista, fornecendo informações para os inquéritos militares e preparando relatórios sobre a atuação comunista. Na gestão de Médici o SNI ampliou suas atividades e passou a tratar também da análise de informações de interesse políticos, sociais e econômicos¹⁴¹. O SNI também fornecia informações para o equipamento repressivo da polícia e das forças armadas,¹⁴² além de articular junto com o IPES a transferência de recursos de empresários para o fornecimento de equipamentos para as organizações de segurança. O órgão se tornou um centro independente e associado à elite empresarial na formulação de diretrizes e políticas de governo para todos os órgãos do governo e para todas as áreas da vida social.

Neste período o IPES, juntamente com outras personalidades, articulou várias operações de cunho político¹⁴³ no cone sul, como o golpe que derrubou o presidente da Bolívia em 1971, a “exportação” para o Chile do *modus operandi* brasileiro para articular o golpe que resultou na deposição do presidente Salvador Allende.

¹⁴⁰ HUGGINS, op. cit., p. 147.

¹⁴¹ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 91.

¹⁴² DREIFUSS, op. cit., p. 424.

¹⁴³ DREIFUSS, op. cit., p. 424.

No plano interno, o SNI atuou de forma coordenada com o Ministério do Planejamento e Civil, ministério de maior importância no pós-golpe ao qual o SNI era o único órgão que não lhe era subordinado.

Em 1971, atendendo à Diretriz Presidencial de Segurança Interna foram criados os DOI-CODI nas capitais dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Ceará, Bahia, Brasília, Curitiba e Rio Grande do Sul. Os DOI-CODI atendiam às diretrizes do comando central e viabilizaram o controle no território nacional. Nesses órgãos atuavam policiais civis e militares recrutados pelo Exército ao lado de militares conjugando as tarefas de repressão interna com as de técnicas de investigação e interrogatório militares.¹⁴⁴ Somente de 1971 a 1974 foram assassinadas 55 pessoas no DOI-CODI de São Paulo¹⁴⁵

Para Huggins o SNI constituiu-se em uma importantíssima ferramenta para o desenvolvimento do Estado burocrático-autoritário no Brasil e representava um poder político de fato quase tão importante quanto o Executivo. Em 1979 o SNI estava por toda parte, no DOPS, Polícia Civil e Federal e serviços de inteligência das Forças Armadas

Para Dreifuss o golpe de 1964 marca a luta de classes no Brasil que não se refere apenas à luta das classes trabalhadora e subordinadas contra as classes dominantes, mas sim à “luta travada pela classe dominante, e pelo Estado agindo em seu nome, contra os trabalhadores e as classes subordinada”¹⁴⁶ o que se faz com muito mais eficiência do que a luta das classes dominadas. Em 1964, segundo o autor, inaugurou-se um novo período da história brasileira, no qual os interesses financeiro-industriais multinacionais “tornaram-se Estado”¹⁴⁷ e promoveram a readequação do regime e do sistema político, reformulando a economia a serviço dos seus interesses e com isso alçaram o Brasil e o cone sul da América Latina ao estágio mundial de desenvolvimento capitalista.

Huggins relata que durante todo o período ditatorial a *Office of Public Safety* - OPS atuou doutrinando a polícia brasileira pra cooperar com o Exército nas atividades de contenção, atividades de espionagem e contraespionagem, tortura, detenção e eliminação dos detidos. No currículo de “instrução” das

¹⁴⁴ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 139.

¹⁴⁵ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, op. cit., p. 151.

¹⁴⁶ DREIFUSS, op. cit., p. 489.

¹⁴⁷ DREIFUSS, op. cit., p. 489.

polícias estava o filme “A batalha de Argel” que mostrava equipes noturnas de policiais franceses capturando e matando argelinos. O filme foi censurado no Brasil pelos militares que temiam que as vítimas reconhecessem as técnicas de busca, prisão e tortura relatadas no filme e aplicadas no Brasil.¹⁴⁸

É de Huggins também a associação entre a ditadura militar, os treinamentos para a contenção conduzidos pelos Estados Unidos e a criação dos primeiros esquadrões da morte da polícia. A especialista cita o relato de um ex-delegado da Rondas Noturnas Especiais da Polícia Civil – RONE segundo o qual a ideia de um esquadrão da morte surgiu de um Governador do Estado de São Paulo e de um Secretário de Segurança Pública pois o estado precisava “fazer alguma coisa boa pela comunidade mat[ando]... criminosos”¹⁴⁹ e porque a “justiça era muito lenta para resolver as coisas e a lei os deixava de mãos amarradas”¹⁵⁰.

Os esquadrões da morte nesse período atuavam com total liberdade e com o tempo foram se especializando no serviço de “eliminar pessoas com as quais não se podia lidar com eficiência através do sistema social formal de controle da polícia e da justiça.”¹⁵¹

É relevante observar que no âmbito internacional, desde 1960 e por todo o período da guerra fria com a instituição da Conferência dos Exércitos Americanos - CEA¹⁵² – órgão internacional militar destinado ao debate de experiências militares no continente americano – os Estados Unidos, diretor do órgão, tinham um organismo militar internacional de apresentação de propostas e discussão de operações de inteligência, comunicações, logística com a finalidade de acompanhar as ações comunistas nos países membros e combater a influência do Movimento Comunista Internacional - MCI. Essa orientação se manteve constante até 1989.

Sérgio Aguillar aponta que durante o período da Guerra Fria os militares demonstravam sua posição sobre os métodos do MCI, combate a subversão e demonstravam afinidade com a doutrina de segurança nacional que era empregada não apenas pela ESG mas também pelo Colégio Interamericano de Defesa.

¹⁴⁸ HUGGINS, op. cit., p. 157-158.

¹⁴⁹ HUGGINS, op. cit., p. 160.

¹⁵⁰ HUGGINS, op. cit., p. 160.

¹⁵¹ HUGGINS, op. cit., p. 162.

¹⁵² AGUILLAR, Sérgio Luiz Cruz. **Segurança e defesa no cone sul. Segurança e defesa no cone sul:** da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual. São Paulo: Porto de Idéias, 2010. p. 143.

Além disso, dentro da própria CEA foi estabelecido o SICOMEA - Sistema de Comunicações Militares dos Exércitos Americanos para discutir a ameaça comunista, discutir o papel dos militares e cooperação militar entre os países para garantir a segurança nacional, formar uma “doutrina comum destinada ao treinamento de tropas em combate contra as táticas e técnicas empregadas pelos comunistas em suas atividades subversivas rurais e urbanas”¹⁵³.

A ESG Brasileira articulava a disseminação da doutrina de segurança nacional com os países do cone sul de variadas formas, ora recebendo alunos estrangeiros, ora enviando militares para ministrar cursos. Os países envolvidos nesse intercâmbio foram Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia e Paraguai.¹⁵⁴

A rede internacional de informações foi perfectibilizada em 1976 quando representantes de inteligência do cone sul resolveram estabelecer um banco de dados computadorizado e uma rede internacional de comunicações. Essa rede foi coordenada primeiramente pela Direção Nacional de Informações DINA chilena e depois pela Secretaria de Inteligência de Estado SIDE argentina. O projeto de articulação das informações foi financiado com recursos secretos do Itamaraty e do SNI Brasileiro e também contou com a colaboração norte-americana.¹⁵⁵

Com isso efetivou-se a interpenetração das estruturas internas de informação entre os países do continente americano e o controle organizado das atividades comunistas assume características internacionais do bloco capitalista.

O viés marcadamente intelectualizado e alto grau de penetração em todos os níveis da vida social nos dá a dimensão da eficácia da doutrinação em favor dos interesses da elite e nos permite perceber como se endemoniou na sociedade brasileira a figura do comunista e das pautas trabalhistas e sociais que a elite associou à vil figura do militante de esquerda.

Esses preconceitos e estereótipos sociais fomentados pela elite golpista e pelos militares com interesses puramente econômicos, são aproveitados ainda hoje na vilificação da pobreza, dos aglomerados urbanos das massas trabalhadoras pobres, dos corpos pardos e negros onde quer que se encontrem.

¹⁵³ AGUILLAR, op. cit., p. 145.

¹⁵⁴ AGUILLAR, op. cit., p. 155-156.

¹⁵⁵ AGUILLAR, op. cit., p. 163-164.

3.2

A burocratização do militarismo – Weber

A hierarquia e o controle, presentes na organização policial militarizada foram essencialmente, pilares da organização bipolarizada da Guerra Fria. A centralização da tomada de decisões e o controle excessivo em todos os aspectos da vida social era o método que garantia a eficácia do projeto de segurança nacional, o que, por outro lado, não se efetivaria sem a repartição do território e sem a centralização da tomada de decisões. A centralização permitiu a concentração da liderança no centro, impedindo o surgimento de novas lideranças setoriais, a nível horizontal.

Verticalmente, a hierarquia permite a execução de atividades de controle de forma a esvaziar a capacidade do coletor da informação de compreender a ordem e a necessidade da informação para a organização. Sem que os subalternos compreendam e sem raciocinem é mais fácil assegurar que o gerenciamento das informações ficará de posse dos oficiais do alto escalão. É a manufatura da coleta de informações que “retira” de cada operário a capacidade de se reconhecer no produto final assim como lhe retira a capacidade de compreender todas as fases da divisão do trabalho.

Durante a Guerra Fria a transmissão de informações deveria se dar da forma mais rápida possível¹⁵⁶. Nos Estados Unidos somente aos oficiais de altas patentes tinham acesso a equipamentos modernos da época que eram os sistemas de telefonia e o telex. No entanto, nem mesmo nesse período a alta hierarquização se sustentava. Diante da eminência de um ataque nuclear a comunicação rápida restrita aos oficiais de alto escalão poderia comprometer a agilidade na eventual resposta bélica, assim, os militares estabeleceram uma forma de comunicação que permitisse aos soldados transmitir diretamente uma mensagem de “prioridade imediata” para informar o possível ataque nuclear aos altos escalões. O abuso desse veículo, é claramente, seria severamente reprimido.

Em novos e modernos cenários tecnológicos não hierarquizados, por outro lado, a necessidade de aprimoramento de softwares e plataformas as informações

¹⁵⁶ MCGEE, James; PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994. p. 69-70.

circulam livremente. Na Microsoft, por exemplo, qualquer um poderia enviar um email diretamente ao presidente informando sobre qualquer falha no sistema.¹⁵⁷

A hierarquia se materializa na organização militar através da autoridade e da burocracia.

Weber aponta que a conservação da burocracia se faz melhor com o recebimento de um salário pré-definido, a possibilidade de realizar carreira não submetida a caprichos ou causalidades e ao *status*. O *status* da posição ocupada pelo funcionário inserido no trabalho burocrático seria peça chave para a manutenção do funcionamento do aparelho burocrático. O funcionário obedece à burocracia porque se enxerga inserido na rede hierarquizada de ordens, reporta-se um superior hierárquico e é visto pela sociedade como alguém que ocupa um cargo de destaque.¹⁵⁸ Para Weber “o aparelho burocrático funciona de forma mais estrita que qualquer modalidade de escravização legal dos funcionários.”¹⁵⁹

A burocratização também se associa ao aumento de riqueza e é influenciada pelas necessidades decorrentes do armamento de exércitos e por políticas de poder e pelo desenvolvimento do aparelho militar. O mesmo ocorre quando o aumento de bens de consumo e a necessidade de conformação da vida externa e exigências de ordem e proteção institucionalizam a segurança nas funções de polícia.

Weber adverte que o desenvolvimento pleno da burocracia, bem percebido pelo capitalismo, é atingido com a “desumanização”, com a separação dos assuntos pessoais do “amor, ódio e demais fatores pessoais, irracionais e emocionais que fogem a todo o cálculo.” Isso é o que se espera da burocracia, estimado como a sua virtude específica.

Trata-se do fundamento de uma lei racional ao sistema burocrático e quanto mais complexa e especializada forem uma cultura moderna, diz Weber, mais será necessário um perito pessoalmente indiferente e rigidamente “objetivo” em substituição aos antigos “mestres de estruturas sociais mais antigas” que se encontravam mais abertos aos influxos de favores, simpatias e graças.

¹⁵⁷ MCGEE; PRUSAK, op. cit., p. 69-70.

¹⁵⁸ WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Conselho Federal de Administração. [online], p. 26.

¹⁵⁹ WEBER, op. cit., p. 26.

Os processos viciados de burocratização permitem, por outro lado, o distanciamento do violador com o sujeito violado. Impedem que se enxergue qualquer humanidade no objeto da violência. Haverá muito mais reprovabilidade no assassinato a facadas de um homem do que no assassinato de uma comunidade em um bombardeio. A bomba será armada no avião por um soldado, o avião será guiado por outro, a ordem para apertar o botão que ira lançar a bomba virá de um comandante e o botão que irá lançar a bomba poderá ser acionado por outro soldado. Isoladamente, cada um dos soldados terá reduzida a parcela de responsabilidade na catástrofe final.

Weber¹⁶⁰ nos fala do caráter permanente do aparelho burocrático no qual o burocrata individual não pode se safar do aparelho ao qual se encontra ligado. O indivíduo se converte numa simples engrenagem de um mecanismo em funcionamento que lhe “ordena” executar necessariamente determinada conduta. Não compete ao funcionário “parar” a máquina. A ordem para a execução do mecanismo vem de cima, do topo da hierarquia burocratizada. O funcionário é apenas parte do todo. Ele agirá da mesma forma que outro funcionário agiria. Seu interesse é apenas manter o mecanismo em funcionamento e manter “a autoridade exercida ‘societariamente’”.¹⁶¹

A organização burocrática que serve a um princípio é facilmente adaptável para atender a outros propósitos, já que não se baseia em lealdades pessoais, mas no recebimento do salário. Assim, é que Weber afirma que um conjunto burocrático razoavelmente organizado continua funcionando bem até mesmo após a ocupação de um território por um inimigo bastando trocar os ocupantes de cargos superiores.¹⁶² A constante presença de funcionários aspirantes a promoção, e a discricionariedade relativa na concessão das promoções permitirá ao governante exercer poder sobre os cargos de comando, exceto sobre os funcionários independentes e os pertencentes a setores sociais possuidores, aqui, uma vez mais, a seleção de funcionários entre os grupos despossuídos permitirá o aumento do poder do governante.¹⁶³

¹⁶⁰ WEBER, op. cit., p. 48.

¹⁶¹ WEBER, op. cit., p. 59.

¹⁶² WEBER, op. cit., p. 61.

¹⁶³ WEBER, op. cit., p. 61.

Isso explica a necessidade de realização de processos institucionais de justiça no seio de processos transicionais, pois de nada adianta trocar os altos postos se temos a mesma engrenagem ainda em funcionamento.¹⁶⁴ É por isso que Weber conclui que a burocracia é um instrumento de precisão a serviço de diferentes interesses de dominação de modo que o direito da organização burocrática não determina a orientação com que serão utilizadas.

Ainda que a burocracia seja utilizada para fins criminosos, cada um desses indivíduos, singularmente considerados, não se afirmará, intimamente, totalmente responsável pela catástrofe final, pensarão estar apenas cumprindo o seu dever e justificarão suas ações para si e para outrem no estrito cumprimento do dever. Podem se visualizar como parte da engrenagem que permitiu a morte de milhares de pessoas mas sustentarão sua resistência moral na aparente estabilidade dos demais executores do projeto, na sensação de necessidade de respeito a ordens superiores, na ideologia hierárquica da instituição e na convicção de construir para o inabalável valor “ordem”.

A burocracia atende à necessidade de promover o distanciamento entre o dano e o sujeito causador do dano. Zizek relata citando Harris a idealização de uma droga que causasse um sofrimento tão intenso que nenhuma pessoa conseguiria aguentá-la mais de uma vez. A droga deveria causar uma paralisia no seu usuário que ao acordar passaria todas as informações de interesse da organização sem o incômodo de ter que assistir o suplício do outro e ocultar os vestígios da tortura no corpo do supliciado.¹⁶⁵

Essa burocracia inerente à lógica militar foi aperfeiçoada e incorporada às polícias brasileiras no período ditatorial. O policial transformado em militar e inserido numa lógica burocrática também não enxergará o dano como obra sua. Relatará o sistema e sua co-culpabilidade de modo a anular os crimes, abusos e tortura que pratica com mãos próprias e a execução que promove ao acionar o

¹⁶⁴ Isso justifica também, primeiramente, a dificuldade de estados fundados para a exploração de suas riquezas, superarem o *status* de colônia e perpetuarem a dependência de outros estados, e também, em segundo lugar, a dificuldade, cada vez mais crescente de se promover “revoluções” que permitam reais mudanças sociais. As mudanças nunca ocorrerão enquanto as estruturas burocráticas permanecerem inalteradas, sem elas os governantes e todos aqueles que estiverem em cargos de comando tem sua atuação limitada aos produtos que o corpo burocrático pode atingir.

¹⁶⁵ ZIZEK, Slavoj. **Violência**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 48.

gatilho da arma da corporação. O oficial se reportará à crença social de que “bandido bom é bandido morto”.

Inserida num eixo de poder, a burocracia o perfectibiliza. Segundo Weber a burocracia é um meio de poder e ao mesmo tempo um poder em si.¹⁶⁶ A burocracia confere superioridade aos profissionalmente informados e lhes permite conservar segredo sobre seus conhecimentos e propósitos. O segredo e o sigilo de informações interessam à separação da estrutura burocratizada de seu exterior e impedem o controle, obstaculizando-o como podem. As informações sigilosas serão apresentadas de forma codificada e seu conteúdo será apreendido apenas pelos detentores daquela moral organizacional. O sigilo se converterá em meio de poder interno e externo.

A obediência forjada no controle e na fiscalização de informações - moldes de atuação institucionalizados pelo Terrorismo de Estado - instaura uma ordem antidemocrática e autoritária de controle. Expropria dos cidadãos os meios de fiscalização e de controle das instituições. A compreensão do funcionamento da máquina estatal deve ser absolutamente clara aos seus cidadãos-usuários e beneficiários do serviço público ofertado, que devem ter também meios claros de participação no aprimoramento de tais instituições.

A existência de uma instituição “democrática” fechada em si mesma, sem meios de comunicação com outras instituições, na qual é ausente a participação dos cidadãos por qualquer modo é uma contradição *in termis*, herança autoritária que necessita urgentemente ser corrigida. É impossível pensar em democracia plena, coesão entre instituições e fiscalização recíproca, sem informação e sem controle.

3.3

A manutenção das engrenagens

O sucesso do projeto de militarização da sociedade e das estruturas de governo sobreviveu à transição. No atual regime democrático convivemos com a centralização das informações de interesse para a gestão da segurança e

¹⁶⁶ WEBER, op. cit., p. 67.

manutenção das estruturas de dominação nas mãos do chefe do executivo federal que tem também livre acesso à manipulação das forças internas de segurança.

A centralização da tomada de decisões operada pelo governo militar permanece, juntamente com os injustificáveis vínculos entre Exército e Governo, e Exército e Polícias Militares e estas e os chefes do executivo.

Ainda hoje a Escola Superior de Guerra existe como centro de estudos “destinada a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional nela incluídos os aspectos fundamentais de segurança e desenvolvimento”¹⁶⁷.

No livro de comemoração dos 65 anos de existência, lançado em 2014, a ESG é retratada como um foro meramente acadêmico, democrático e aberto ao livre debate¹⁶⁸ e o compendio de artigos apresentados no livro é apresentado como consentâneo ao “pensamento dos idealistas que conceberam e tornaram realidade essa escola”¹⁶⁹. No livro é transmitida a fala do Gen. Oswaldo Cordeiro, primeiro Comandante da Escola, acerca do objetivo da ESG: “prosseguimos criando lideranças civis e militares para enfrentar a eventualidade de novos estilos de conflitos, não mais circunscritos à frente de batalha e ao palco das lutas, mas transformados em fatos totais, que afetam a sociedade por inteiro e toda a estrutura de uma nação”¹⁷⁰.

No entanto, de acordo com a Diretriz para o planejamento e a Execução das Atividades de estudo e para o Processamento Seletivo dos Cursos da Escola Superior de Guerra, instituída pela Portaria nº 2.978 de 24 de outubro de 2013¹⁷¹, permanece o caráter castrense da Escola, direcionada apenas a militares cuja participação se dá mediante indicação. Os civis somente podem participar se tiverem sido indicados por organização convidada, estiverem em atividade no

¹⁶⁷ MINISTÉRIO DA DEFESA. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Pensamento Livre da Turma Força Brasil. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégica. 2013. p. 4 Disponível em: <http://www.esg.br/images/Revista_e_Cadernos/OutrasPublicacoes/Livro_Pensamento_Livre.pdf> Acesso em: 04 fev. 2015.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ MINISTÉRIO DA DEFESA, op. cit., p. 6

¹⁷¹ MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa 2.978, de 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Cursos%20Regulares/DIRETRIZCURSOS.pdf>> Acesso em: 30/01/2015.

órgão responsável pela indicação, possuírem nível superior de escolaridade e estiverem em exercício em cargo de nível superior, além de precisarem ter no mínimo cinco anos de experiência profissional e vida pregressa ilibada. Ainda assim, após a indicação, os civis são selecionados pela Escola Superior de Guerra e somente poderão participar se preencherem mais alguns requisitos como a declaração de aceitação pelos “governos, órgãos e empresas” dos custos de seus candidatos, como salários, diárias, ajudas de custo e demais despesas. Preenchidos os requisitos legais a ESG ainda avaliará a profissão do candidato, a região geográfica de sua atuação e o número total de vagas do curso.

No processo de seleção serão considerados o interesse para a ESG e o MD da participação do candidato no curso em razão da sua potencial contribuição, experiência e notoriedade no cargo que ocupe ou em determinada área do conhecimento, além da representatividade do cargo e funções públicas ou privadas exercidas.

Os candidatos estrangeiros, por sua vez, sejam eles civis ou militares, não passarão pelo processo de seleção e sua participação se dará a partir de indicação da ESG ao Ministério da Defesa acerca do número de estrangeiros que a escola poderá receber e a sugestão de países que poderão enviar indicações.

Com a matrícula, o candidato passa ao *status* de estagiário e pode ter sua matrícula cancelada pelo comandante da Escola Superior de Guerra se for demonstrado desinteresse pelo curso ou desempenho insuficiente, o que pode se dar se houver “inadaptação à ESG”, descumprimento das atividades escolares ou ainda, falta de cooperação nos trabalhos de grupo.

A própria diretriz, norma programática da organização dos estudos na ESG, é elaborada pela Escola Superior de Guerra e enviada ao Ministro da Defesa para aprovação.

Todo o processo de seleção de alunos é marcadamente castrense e fechado. Apesar de ligada às forças armadas, a ESG goza de relativa independência oficiando diretamente ao Ministério da Defesa, que, por sua vez é cargo de livre nomeação da Presidência da República. Temos então, uma estrutura castrense em plena operação no regime democrático, sem qualquer possibilidade de participação democrática e não elegível a interessados mas apenas a indicados. Permanece, portanto, o vínculo com interesses estrangeiros na ideologia de ordem

pública militar que irá orientar a conformação das forças internas de polícia, em razão dos vínculos das Forças Armadas com as polícias militares conforme veremos adiante.

Atualmente, a gestão das informações de “interesse nacional” fica a cargo da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, que integra todas as ações de inteligência executadas no país com a finalidade de fornecer subsídios ao presidente da República nos processos decisórios e nos assuntos de interesse nacional.

Também a Lei Federal nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a ABIN traz ainda conceitos militarizados e polarizados de gestão de informações como a definição de contra-inteligência como sendo a atividade destinada a “neutralizar a inteligência adversa”¹⁷² da mesma forma prevista pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, que instituiu o Serviço Nacional de Informações.

Através da ABIN são concentradas todas as informações de órgãos e entidades da administração direta e indireta federal de interesse para a segurança interna e defesa externa, podendo integrar informações dos estados mediante convênio. O convênio, diga-se de passagem é instrumento de cooperação entre entes federados celebrado mediante o discricionabilidade do chefe do executivo. Se no âmbito do estado ou do município a coleta e gestão de informações forem consideradas como matéria de interesse público submetida ao chefe do executivo não haverá obrigação de participação de nenhum outro poder na celebração deste convênio. É comum, importante dizer, que o convênio traga regras sobre a forma de execução da medida. Por força de lei federal, antes da assinatura de termos de convênios exige-se o parecer do órgão consultivo para apreciação da legalidade do ato. Nesse parecer matérias ilegais podem ser desaconselhadas, atraindo o ônus do executivo na execução de ilegalidades. Não obstante, não se exige que esse parecer seja dado por advogado público de carreira aprovado por concurso público o que facilita o uso da máquina pública na execução de “projetos” antidemocráticos.

¹⁷² Artigo 1º, § 2º, da Lei Federal nº 9.883 de 7 de dezembro de 1999.

A política nacional de inteligência será fixada pelo Presidente da República, o controle e fiscalização externos serão realizados pelo Congresso Nacional, já o controle interno ficará a cargo da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República. Não fica difícil perceber que por meio da Lei 9.883 instituiu-se uma poderosa ferramenta de controle a ser operada pelo executivo.

Na própria página *online* da ABIN há um breve relato sobre os motivos que determinaram a criação dos atuais órgãos de gestão de informação que associam a necessidade de obtenção de informações e centralização no equipamento de Estado com os movimentos populares associados às crises de capital. Essa flagrante herança autoritária merece registro nesse trabalho. Diz a página do governo sobre a criação do CNS:

“Na década de 1920, o Brasil foi marcado pela ascensão do tenentismo e pelo surgimento de movimentos operários, os quais objetivavam profundas mudanças na estrutura política e social do País. Esse cenário foi agravado devido a sérias dificuldades nas economias do Brasil e do mundo, cujo ápice se deu com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929.

Apreensivo com esta conjuntura desfavorável, o governo brasileiro decidiu criar um organismo de Inteligência para acompanhar, de modo interdisciplinar, as importantes evoluções conjunturais e avaliar as suas conseqüências para os interesses do Estado brasileiro.

Em 1927, o Presidente Washington Luís Pereira de Souza instituiu o Conselho de Defesa Nacional. Deu-se então o início da atividade de Inteligência no Brasil, como instrumento de suporte às ações estratégicas do Poder Executivo.”¹⁷³

Sobre o Serviço Nacional de Informações, relata-se o seguinte contexto:

“O Brasil, no início da década de 60, apresentou um cenário interno bastante conturbado, gerando manifestações de segmentos da sociedade. O quadro evoluiu para uma intervenção militar no processo político nacional em 1964. No mesmo ano foi criado o Serviço Nacional de Informações - SNI, mediante a Lei nº 4.341, cujo texto lhe atribuía a função de "*superintender e coordenar as atividades de Informações e Contra-Informações, em particular as que interessem à Segurança Nacional*". O novo órgão era diretamente ligado à Presidência da República, e operaria em proveito do Presidente e do Conselho de Segurança Nacional. (...)

O SISNI era coordenado pelo SNI, em seu mais alto nível, e composto por organismos setoriais de informações no âmbito dos ministérios civis e militares do Poder Executivo, alcançando as autarquias e as empresas públicas a eles vinculadas. Ao SISNI também foram acoplados, por canais técnicos, os órgãos de Informações da alçada dos governos e dos Estados da Federação. Na década de 70, para prover a segurança das comunicações de suas informações sigilosas, o Estado brasileiro utilizava equipamentos criptográficos de origem estrangeira, representando grave vulnerabilidade quanto à preservação de sua confidencialidade. Naquela oportunidade, as análises procedidas pelo Ministério

¹⁷³ABIN. 80 anos da atividade de Inteligência no Brasil. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=142> Acesso em: 02. Fev. 2015.

das Relações Exteriores (MRE) indicaram a premente necessidade de o Brasil desenvolver recursos criptográficos próprios, usando tecnologia exclusivamente nacional.

Em 1977, o Ministério das Relações Exteriores e o SNI celebraram convênio, intitulado "Projeto Prólogo", cujos objetivos principais eram a realização de pesquisas no campo da criptologia e o desenvolvimento da criptoanálise e de projetos e equipamentos criptográficos.¹⁷⁴

Sobre o contexto de criação da ABIN, a página oficial informa que:

“Com o fim da Guerra Fria, houve um novo redirecionamento de interesses no cenário político e econômico mundial. Mudaram os inimigos e os alvos a serem alcançados. O combate ao crime organizado, terrorismo, narcotráfico, biopirataria, espionagem industrial e econômica e aos ilícitos transnacionais passaram a constituir o escopo da atividade de inteligência no século XXI.

Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso baixou a medida provisória nº 813, cujo texto manteve a SSI subordinada à SAE, e ainda autorizava a criação da Agência Brasileira de Inteligência - Abin, autarquia federal vinculada à Presidência da República. A nova entidade possuiria, entre suas finalidades, a incumbência de planejar e executar atividades de natureza permanente, relativas ao levantamento, coleta, análise de informações, e executar atividades de natureza sigilosa, necessárias à Segurança do Estado e da sociedade. (...)

A criação da Agência proporcionou ao Estado brasileiro institucionalizar a atividade de Inteligência, mediante ações de coordenação do fluxo de informações necessárias às decisões de Governo, no que diz respeito ao aproveitamento de oportunidades, aos antagonismos e às ameaças, reais ou potenciais, para os mais altos interesses da sociedade e do país.¹⁷⁵

As informações oficiais de governo nos mostram não apenas a permanência dos fundamentos de doutrina de segurança nacional e dos instrumentos de “caçada a comunistas” mas também demonstram a curiosa incapacidade do governo e das demais instituições democráticas de lidar com a herança autoritária que serve à manutenção do equilíbrio das forças de poder.

No âmbito interno, as forças policiais que sempre foram ligadas ao Exército, tiveram essa ligação aprofundada e qualificada durante o regime militar primeiramente por meio do Decreto-lei nº 317 de 1967, e posteriormente com Decreto-Lei nº 667 editado em 02 de julho de 1969, na vigência do AI-5, que aprofundou ainda mais o controle militar sobre as forças policiais. Em 1983 foi editado o Decreto 88.777 que trouxe o regulamento geral das polícias militares e do corpo de bombeiros, conhecido como R-200.

Para Huggins, o Decreto-Lei nº 317 de 1967 centralizou o controle policial nas mãos do Exército permitindo que os militares exercessem com mais

¹⁷⁴ Idem.

¹⁷⁵ Idem.

efetividade o controle sobre possíveis ameaças ao seu poder. A OPS a centralização foi de grande importância porque “quando ‘o partido no poder [é] derrotado, seguem-se [naturalmente] mudanças dos ocupantes de cargos de confiança... e mudanças dentro das polícias.”¹⁷⁶ A OPS considerava de crucial importância ter pessoal treinado nos Estados Unidos mantidos dentro dos quadros burocráticos estáveis do Estado e via as mudanças no funcionalismo com maus olhos pois significaria a necessidade de realizar novamente o trabalho de “moldar a consciência, as habilidades policiais e as preferências sobre material desses novos funcionários da segurança pública”.¹⁷⁷

A militarização das forças policiais se dá primeiramente com a qualificação das polícias em forças auxiliares e reservas do Exército. Esse rótulo legal é a essência de todo o controle que se aperfeiçoou durante o regime militar, transformando as forças policiais em um braço articulado do Exército afetado à gestão da segurança pública no âmbito interno do país. Como vimos acima, toda a normativa que irá disciplinar a subserviência das polícias ao Exército e via de consequência as Forças Armadas foi editada durante a ditadura no interesse do controle, vigilância e contenção da influência comunista no país com vistas à inserção do Brasil no capitalismo mundial, preservando os interesses da elite burguesa associada aos militares.

Como não poderia deixar de ser, na tarefa de aprimoramento das estruturas repressivas são utilizadas as fontes normativas já existentes. No Brasil, o Decreto 11.497 de 1915 foi a primeira legislação a prever simetria entre as organizações das forças policiais e do Exército, ao passo que a Constituição de 1946 foi a primeira a atribuir expressamente à polícia a categoria de força auxiliar e reserva do Exército¹⁷⁸.

Essa regra que já estava prevista no Decreto-Lei 317 de 1967, foi repetida no Decreto-Lei nº 667 de 1969 que rearticulou as polícias militares vinculando-as, ainda mais, ao Exército. Na atual Constituição Federal de 1988 a regra se encontra prevista no artigo 144, §6º. A constitucionalização dessa regra no regime

¹⁷⁶ HUGGINS, op. cit., p. 152.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ “Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.”

democrático resultou, conforme aponta Nóbrega Jr. da influência militar na constituinte.¹⁷⁹

O Decreto-lei 667 revogou o Decreto-lei 317 e otimizou o controle da atividade policial e a vinculação das forças internas de segurança às Forças Armadas. Regulando a previsão geral de “forças auxiliares e de reserva”, o Decreto-lei 667 previu quatro situações para convocação das forças policiais militares: em caso de guerra, para “prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção”, ou a convocação conjunta para “assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina” ou “para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.”¹⁸⁰

Vemos assim a ampliação do conceito de força auxiliar e de reserva, que deveriam servir apenas a interesses de guerra, como meio para doutrinar as forças policiais nos moldes e critérios militares. Em consequência dessas amplas e inconstitucionais previsões assistimos à militarização da segurança pública e ao uso da força militar em atividades de patrulhamento e em “operações de conquista território” como foi a “tomada” do complexo do Alemão amplamente coberta pela mídia como símbolo da vitória do bem sobre o mal.

A possibilidade de convocação justifica a necessidade de o Exército deter a instrução, formação e controle das polícias militares com transmissão de conhecimentos bélicos, e de combate de guerra, de regras e estruturas hierárquicas e disciplinares regulamentadas segundo moldes militares¹⁸¹, além da submissão dos policiais militares à justiça militar no cometimento de crimes definidos em lei como militares. O exército também tem poder sobre a autorização de uso, compra e definição do armamento que será utilizado pelas polícias militares.

O controle das forças policiais é operacionalizado por meio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares – IGPM, criada no Decreto-lei 317 com a finalidade de dar homogeneidade as policias militares de todo e conter o avanço das forças

¹⁷⁹ NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 23, jan/abr 2010. p. 116.

¹⁸⁰ Artigo 3º, “d”, Decreto-lei 667/69.

¹⁸¹ Artigo 18, Decreto-lei 667/69.

policiais estaduais – sobretudo a mineira e a gaúcha – no país¹⁸². No Decreto-Lei 677, a IGPM assume funções mais amplas de controle, centralizando todos os assuntos relativos às polícias militares a fim de estabelecer a “política conveniente” e as “providências adequadas”.

Cabe à IGPM, também, inspecionar as Polícias Militares de todo o Brasil, controlar a organização, o material bélico, os efetivos e sua instrução, além de ter poder normativo para baixar normas e diretrizes para a instrução das PMs e cooperar na “legislação básica” das polícias militares.

A IGPM é órgão integrado ao Estado-Maior do Exército, a quem se subordina, e o cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares¹⁸³ somente pode ser dado a um General de Brigada da ativa, patente que corresponde ao primeiro cargo do mais alto escalão do Exército Brasileiro, um Oficial General de duas estrelas¹⁸⁴.

Ainda hoje a Inspetoria encontra-se ativa oferecendo cursos, controlando os efetivos e também todo o material bélico das polícias militares, além de selecionar policiais militares que integrarão missões de paz no exterior e de definir regras gerais para a convocação da Força Nacional.¹⁸⁵

A inovação do artigo 144, § 6º da Constituição Federal de 1988, que repetiu a regra referente às “forças auxiliares e reserva” foi acrescentar a subordinação das instituições de polícia militar aos Governadores dos Estados ou do Distrito Federal. O STF, por sua vez, no julgamento da ADI nº 2.587¹⁸⁶ em 2004, alargou a regra constitucional para fixar que a subordinação e hierarquização instituída pela norma se estende também aos Delegados de Polícia Civil e Militar.

¹⁸² CERQUEIRA. p. 139 In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva; MONTEAL FILHO, Oswaldo (orgs). **Sonho de uma polícia cidadã**: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

¹⁸³ Artigo 2º, Decreto-lei 667/69.

¹⁸⁴ **BRASIL**. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Postos e Graduações. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/postos-e-graduacoes>> Acesso em: 02. fev. 2015.

¹⁸⁵ **AGÊNCIA VERDE-OLIVA**. Defesanet. COTER promove encontro com comandantes-gerais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/15193/COTER-promove-encontro-com-Comandantes-Gerais-das-Policias-Militares-e-dos-Corpos-de-Bombeiros-Militares/>> Acesso em: 02 fev. 2015.

¹⁸⁶ **BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.587**, voto do Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, julgamento em 1º-12-2004, Plenário, DJ de 6-11-2006.

A subordinação, na opinião manifesta por Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI ¹⁸⁷ 132, não pode ser exercida de forma direta pois significaria dar à Polícia o *status* de secretaria de governo e aos seus chefes o *status* de secretários.

No entanto, não há definição mais específica sobre os limites constitucionais da subordinação ao chefe do executivo estadual, ou do Distrito Federal, o que permite no âmbito interno o manejo as forças policiais no atendimento de interesses secundários do Estado.

O Decreto-Lei 667 permanece vigendo e as poucas alterações sofreu até hoje se destinaram apenas a alargar o rol de autoridades com competência para planejar as ações de segurança. O R200, regulamento das polícias militares e dos corpos de bombeiro militares, segue a mesma linha do Decreto-lei 667/69 e não traz nenhuma inovação relevante. Assim, podemos afirmar que o trabalho de policiamento ostensivo no Brasil, atribuição exclusiva da polícia militar brasileira desde o AI-5, é exercido com vistas primordialmente à manutenção da ordem pública.

O R200 define ordem pública como o

“Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.”¹⁸⁸

No artigo 144, caput da Constituição Federal de 1988 há a previsão: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:”

Assim, na previsão de ordem pública encontram-se as amplas previsões de “interesse público”, “bem comum”, e “convivência harmoniosa e pacífica” que além de darem margem à manipulação das forças policiais para o atendimento de interesses secundários, além de inserir a previsão de repressão a qualquer manifestação que possa constituir ameaça à “harmonia”.

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 132**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30-4-2003, Plenário, *DJ* de 30-5-2003.

¹⁸⁸ Artigo 2º, “21”, R200.

A manutenção da “ordem pública” que nos primeiros anos da República serviu para prender os capoeiras negros, antes mesmo da criminalização da prática de capoeira pelo Código Penal de 1890, e no período ditatorial serviu para prender “comunistas”, hoje fundamenta as revistas ilegais, prisões para averiguação e operações de guerra conduzidas pela polícia militar.

Nos primeiros anos da República, dentre os comportamentos inaceitáveis definidos pela elite tidos como inseridos na larga categoria de “ofensas à ordem pública” estavam, além da capoeira, a mendicância, a embriaguez pública, a desordem geral e violação do toque de recolher.¹⁸⁹

Desde que o Estado Brasileiro assumiu a responsabilidade de submeter as massas a controle, na transição do modelo colonial ao modelo de estado republicano, por influência dos ideais liberais e para reduzir as atividades de vigilância antes custeadas pelas elites, o controle e vigilância estatal permanecem servindo aos interesses das elites.

A preservação do patrimônio como função das forças de segurança remonta ao período de instituição da polícia. Segundo Thomas Holloway¹⁹⁰ a implantação das instituições policiais modernas no Brasil ocorreu no século XVII ao século XIX e promoveu a substituição das antigas formas de poder e controle das massas que antes eram exercidos pelas autoridades coloniais e inseridos na lógica de propriedade privada.

Com o fim da escravidão e a modernização das instituições de Estado coube à polícia a tarefa de proteger a propriedade privada e manter a ordem, exercendo o controle sobre os ambientes públicos.

A lógica de proteção do patrimônio elitizado ainda presente no texto constitucional se corrobora pela distribuição de destacamentos no espaço geográfico brasileiro que não é patrulhado de igual forma pela polícia. As zonas rurais não possuem patrulhamento policial e nas zonas urbanas ele tende a se concentrar onde há maior acúmulo de riqueza. O deslocamento de patrulhas para

189 HOLLOWAY, Thomas H.. **A polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 24.

190 HOLLOWAY, op. cit., p. 26.

áreas de maior número de ocorrência não é capaz de reduzir o crime globalmente que se desloca para locais com menos (ou nenhum) patrulhamento.¹⁹¹

A militarização das forças policiais, instituída pelo Decreto-Lei 667 se manifesta tanto na estrutura organizacional da polícia, nos fundamentos de sua constituição, na organização do quadro funcional que guarda simetria com a estrutura militar, quanto na própria subordinação da força policial ao Exército, o que se dá de variadas formas: por meio do controle, fiscalização, estabelecimento da “política” de atuação (formação inicial na carreira, qualificações posteriores, precedência hierárquica do militar face ao policial militar quando em posições hierárquicas equivalentes, submissão da estrutura, equipamentos, armas, munição da polícia ao comando do Exército, possibilidades de convocação e mobilização das forças policiais ocasião em que ficam sob o comando do Exército, etc.).

Além disso, permanecem a interferência das Forças Armadas e a ampla discricionariedade e subordinação da força policial aos interesses dos chefes do Executivo, que tem em suas mãos amplas possibilidades de gestão e controle da polícia na gestão dos seus interesses sem publicidade e sem fiscalização ou controle.

Através do Exército e do Alto-Comando, o chefe do Executivo Federal tem a possibilidade de controlar e manejar as forças policiais, ao passo que no âmbito estadual os chefes do Executivo tem a faculdade de diretamente determinar a gestão da polícia. Não há na lei, qualquer limite para o exercício dessa atividade de controle e manejo da polícia. A consequência é a utilização da instituição policial, custeada com recursos públicos para o atendimento de interesses políticos.

A mudança do regime e as constantes violações de direitos humanos executadas pela mão policial conduzida por interesses militares e políticos de quem comanda a corporação não chamaram a atenção dos legitimados constitucionais nem tampouco, é claro, do legislativo para a flagrante necessidade de mudança e democratização da força policial.

Conforme aponta Zaverucha¹⁹², quanto mais os valores do exército se aproximarem dos valores da sociedade (ou comunidade) mais militarizada tenderá

¹⁹¹ OFICINA DE CRIMINOLOGIA: Usos e abusos do território - UERJ/ICC. 2013.

a ser a sociedade, com a adoção de doutrinas militares em atividades civis. Assim, o alto grau de militarização das polícias militares se deve a ampla difusão da propaganda anticomunista com grande penetração em variados setores sociais, mídia impressa, televisão, rádio, sindicatos, igreja, judiciário, etc.

As atribuições da polícia, previstas na lei e na constituição, afastam-se dos princípios fundamentais da república brasileira previstos no artigo 1º da CF/88 e que orientam a organização do Estado Brasileiro e ofendem o equilíbrio entre as instituições democráticas. O controle exercido pelo Exército e as ligações com o poder executivo colocam o executivo em posição privilegiada sobre a polícia com relação aos demais poderes.

Além disso, a militarização das operações e organização das polícias impede o exercício democrático de controle judicial sobre as movimentações das forças de segurança e dos crimes cometidos por policiais. Sem a possibilidade, ainda que remota, de publicidade, ainda que restrita, conforme preveem os artigos 5º, LX e 37, caput, CF/88 na expedição de atos administrativos para cumprimento de operações ou ordens de deslocamento de contingentes policiais, temos uma instituição democrática que exerce suas atividades com restritas possibilidades de controle de modo quase completamente inquisitivo.

As atividades da polícia não se resumem à larga previsão de preservação da ordem pública. Muito do contingente policial é frequentemente deslocado para o cumprimento de mandados judiciais, acompanhamento de presos em atos processuais, custódia em hospitais, guarda de estabelecimentos prisionais entre outros atos.¹⁹³

Dentre as atividades de rotina da polícia a atividade mais letal é a de confronto. No estado de São Paulo, de janeiro a setembro de 2014 houve um aumento de 97% de mortos em confronto em comparação com o mesmo período no ano de 2013. Já no Rio de Janeiro o aumento foi 40%.¹⁹⁴ Quanto à tortura,

¹⁹² ZAVERUCHA, 2006, apud. NÓBREGA JR., op. cit., p. 113.

¹⁹³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Dicotomia: polícia civil *versus* polícia militar. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva; MONTEAL FILHO, Oswaldo (orgs). **Sonho de uma polícia cidadã**: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010. p. 150.

¹⁹⁴ AYUSO, Silvia. Human Rights Watch: ONG alerta para o retrocesso dos direitos humanos na América Latina. **Él país**. 29. jan. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/29/internacional/1422495414_063216.html> Acesso em: 02. fev. 2015.

tratamento desumano ou degradante, de janeiro de 2012 a junho de 2014, segundo dados apresentados pela ONG *Human Rights Watch*, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos recebeu 5.431 denúncias.

De acordo com o Jornal o Estado de São Paulo o número de mortos em confrontos estava em queda desde 2009, após a instalação das Unidades Pacificadoras de Polícia voltaram a subir no ano de 2013 e primeiro semestre de 2014¹⁹⁵.

Segundo informações coletadas no ano de 2013 pela BBC Brasil¹⁹⁶ em 22 estados brasileiros, 1.259 pessoas foram mortas por policiais. No mesmo ano foram mortos 316 policiais civis e militares. Segundo informações detalhadas fornecidas por apenas 14 estados sobre 695 das mortes provocadas por policiais, 87% (604) correspondem aos mortos por policiais militares em serviço, os 13% restantes, 91 pessoas, foram mortos por policiais civis em operação e por policiais civis e militares de folga.

Quanto às mortes de policiais, 57% ocorreram durante a folga, no entanto, não foi possível informar se as mortes ocorreram durante bicos na segurança privada.

Conforme o relatório da ONG *Human Rights Watch*, as mortes causadas pela polícia são reportadas como resultado de confrontos com troca de tiros mas nem todas as mortes são resultado do uso legítimo da força.¹⁹⁷ Para a ONG, a violência policial e os recorrentes casos de tortura são resquícios do período ditatorial e da crença na impunidade.

Todos os dados apresentados sobre a letalidade da polícia foram retirados de informações jornalísticas ou coletados por Entidades Não-governamentais. A Ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos não divulga dados em seu *site* sobre as denúncias de violações de direitos humanos.

¹⁹⁵ **O ESTADO DE SÃO PAULO.** O número de mortos por policiais do Rio volta a subir. Disponível em: <<http://www.oabrij.org.br/noticia/87465-numero-de-mortos-por-policiais-do-rio-volta-a-subir>> Acesso em: 02. fev. 2015.

¹⁹⁶ PUFF, Jefferson e KAWAGUTI, Luís. Para cada quatro mortos pela polícia no Brasil, um policial é assassinado. **BBC Brasil.** 16. set. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/09/140914_salasocial_eleicoes2014_violencia_policial_numeros_lk_jp> Acesso em: 02. fev. 2015.

¹⁹⁷ **HUMAN RIGHTS WATCH.** Relatório Mundial 2015. Disponível em: <<http://www.hrw.org/world-report/2015>> Acesso em: 02. Fev. 2015. p. 115

O estado do Rio de Janeiro através do Instituto de Segurança Pública divulga mensalmente os dados de ocorrências policiais, autos de resistência e policiais civis e militares mortos. Anualmente é divulgado um balanço de incidências criminais no qual são reportados graficamente os dados de letalidade policial. Não obstante, até a data do fechamento desse trabalho não foram divulgados nem o balanço referente ao ano de 2014, nem qualquer dados de ocorrências sobre o ano de 2015.

No estado de São Paulo a Secretaria de Estado da Segurança Pública, fornece trimestramente dados sobre ocorrências policiais, incluindo a informação sobre os mortos em confrontos com a polícia militar e também de pessoas mortas por policiais militares de folga. Não há informações sobre o número de policiais civis ou militares mortos.¹⁹⁸

Espera-se que a polícia seja capaz de lidar com conflitos sociais com o mínimo emprego de força e que possa garantir o livre exercício de direitos fundamentais, o direito à associação, à livre manifestação de opinião, a reunir-se em locais públicos em ao respeito ao pluralismo político. No entanto, os policiais do Rio de Janeiro possuem o mesmo número de horas aulas nas disciplinas de “Direitos Humanos” e de “Ordem Unida”. Para a disciplina “Língua e comunicação” são dedicadas 20 horas, enquanto que para “Psicologia e estresse policial” são ministradas 12 horas de aulas. Os policiais ainda tem 30 horas de aulas de “Método de Defesa Policial Militar” 50 horas de aulas de “Policciamento Ostensivo”, 70 horas de aulas de “Tiro Policial” e 80 horas de “Instruções práticas de ações práticas” no total.¹⁹⁹ O Estado de São Paulo não divulga a grade curricular dos cursos de formação de seus policiais em seus sites oficiais.

O militarismo não se apresenta apenas nas organizações policiais militares e pode se encontrar presente também em policias civis. Sua principal marca está na organização e estruturação das forças policiais de forma analógica à estrutura militar, ou seja, na transformação do homem em arma e retirada da sua capacidade de ação individualizada e cidadã. O homem transformado em soldado e “agente da

¹⁹⁸ **SÃO PAULO**. Secretaria de Segurança Pública. Estatísticas Trimestrais. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Trimestrais.aspx>> Acesso em: 02. fev. 2015.

¹⁹⁹ **RIO DE JANEIRO**. Secretaria de Segurança. Currículos para os cursos de formação: soldados - cabos – sargentos. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=1045382>> Acesso em: 02. fev. 2015.

ordem” é um homem preparado o combate e para atender ordens hierárquicas. Muito embora desde o regime militar o policiamento e patrulhamento sejam executados com exclusividade pela polícia militar não se pode dizer que o policial civil não tenha em sua estrutura uma organização militarizada.

A atuação policial não reconhece os estereótipos sociais nem está preparada para evitar conflitos. A sua preparação ainda se orienta pelo mito de que a função da polícia é prevenir o crime e prender criminosos.²⁰⁰ Também não se reconhece a discricionariedade da atuação policial o que inviabiliza o aprimoramento da força policial e do controle.²⁰¹

É imperativo que a meta prioritária da polícia seja, cada vez mais, a preservação e propagação de valores democráticos – promover o cumprimento da lei com isenção, assegurar o devido processo legal, em salvaguardar o direito das minorias, proteger a privacidade das pessoas e resguardar o direito à discordância política – nisso reside a crucial diferença entre policiamento em um estado democrático e uma nação autoritária.²⁰²

A atuação da polícia conforme princípios e direitos constitucionais atrairia um exercício político de cidadania a longo prazo, instituindo uma cultura de respeito constitucional e tolerabilidade das diferenças para toda a comunidade.

Para tanto é necessário reconhecer que o policiamento é realizado por homens que carregam para a sua profissão preconceitos e estereótipos sociais que inevitavelmente influenciarão a atuação policial.²⁰³ O clamor popular e a alta aprovação social na execução de “suspeitos” também é fator que incentiva a atuação violenta da polícia.²⁰⁴

Os vínculos de subordinação entre polícia e política são altamente desencorajados e injustificáveis. Tanto se deve evitar a atuação policial orientada a alterar os processos políticos, como a polícia não deve ser conduzida por interesse políticos. Falaremos no próximo capítulo sobre algumas propostas urgentes da literatura especializada para o aprimoramento democrático da polícia.

²⁰⁰ GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 23.

²⁰¹ GOLDSTEIN, op. cit., p. 28.

²⁰² GOLDSTEIN, op. cit., p. 29.

²⁰³ REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2006. p. 141.

²⁰⁴ GOLDSTEIN, op. cit., p. 47.

4

Primeiros passos para democratização da polícia

Falamos no primeiro capítulo, apoiando-nos em Nevin Aiken, sobre as identidades sociais conflituosas geradas pelo período de violência e a necessidade de responder a esse legado para a construção de uma cultura de paz. Vimos no segundo capítulo como o regime ditatorial foi incisivo na propaganda anticomunista e como cuidou de inserir nas estruturas de governo mecanismos de controle e investigação que permitissem a manutenção das mesmas estruturas opressivas nas mãos do Exército e dos chefes dos poderes executivos federal e estaduais no regime democrático, ao mesmo tempo em que retirou do cidadão a vida pública os canais e a capacidade de reivindicar seus direitos políticos.

Apontamos a herança autoritária da relação das polícias com o Exército e com os chefes dos executivos estaduais e federal. Demonstramos como o governo federal e o Exército preservam controle sobre a polícia militar e os instrumentos legais que permitem o manejo das forças internas no atendimento de interesses políticos secundários.

Nessa parte do trabalho nos cabe tratar da reforma institucional da polícia o que faremos por meio da reflexão sobre dois temas cruciais: as funções da polícia num estado democrático e a correlata e essencial necessidade de viabilizar a implementação de mecanismos de *accountability*.

4.1

Desmilitarização das funções da polícia: modificações essenciais

A violência é um grave problema na sociedade brasileira e impacta o orçamento público em variados aspectos, seja na saúde pública, nos gastos com atendimentos de urgência, internações, seja na previdência no pagamento de pensões pós-morte ou benefícios assistenciais, seja nos constantes e irrefletidos gastos com segurança pública, ou, ainda, nas indenizações pagas pelo Estado por crimes ou abusos cometidos por policiais.

O problema nos é evidente, a solução nem tanto.

No aprimoramento e desenvolvimento da instituição policial algumas questões preliminares precisam ser reconhecidas. A primeira e fundamental delas

é que a polícia é uma instituição democrática a serviço de um Estado Democrático. Não há aprimoramento da democracia com polícia autoritária. Essa premissa é guia para atuação policial e para o controle e fiscalização, de modo que toda a atuação policial que não possa ser enquadrada na moldura democrática é uma atuação viciada e, consequência inafastável por qualquer viés, deve ser imediatamente reprimida.

A segunda questão essencial é que a polícia não será desmilitarizada se não desmilitarmos a sociedade e as demais instituições democráticas. Durante os protestos de junho de 2013 vimos a repressão da polícia militar “dispersar” manifestantes com bombas de efeito moral e cavalaria e assistimos a Chefe de Polícia do Estado do Rio de Janeiro falar abertamente na mídia que os manifestantes estavam armados com “flores de prego”. Ao mesmo tempo no legislativo editou-se uma lei proibindo o uso de máscaras, o judiciário disse que tal lei era constitucional. Policiais reprimiram os protestos sem a necessária identificação pessoal na farda e muitos foram flagrados tentando incriminar manifestantes e “plantar” o “porte” de bastões ou coquetéis *molotov*. Várias pessoas foram detidas para averiguação.

O caso mais emblemático foi o de Rafael Vieira Braga, jovem negro morador de rua, detido em junho de 2013 por “portar” pinho sol e água sanitária. O jovem foi denunciado pelo crime do artigo 16, II, do Estatuto do Desarmamento²⁰⁵, permaneceu preso durante todo o processo e acabou condenado a cinco anos de prisão. Em grau de recurso o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro confirmou a sentença e apenas reduziu a pena para quatro anos e oito meses e permanece cumprindo pena até hoje,²⁰⁶ muito embora, à evidência, água sanitária e pinho sol não se confundam em nada com “*arma de fogo, acessório ou munição*”

²⁰⁵ “Art. 16. Possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob sua guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição de uso proibido ou restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem: (...)

II – modificar as características de arma de fogo, de forma a torná-la equivalente a arma de fogo de uso proibido ou restrito ou para fins de dificultar ou de qualquer modo induzir a erro autoridade policial, perito ou juiz;”

²⁰⁶ **CARTA CAPITAL**. Justiça mantém prisão de morador de rua por pinho sol. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/justica-decide-manter-prisao-de-morador-de-rua-que-carregava-pinho-sol-e-agua-sanitaria-4961.htm>> Acesso em: 17. fev. 2015.

de uso proibido ou restrito.”. Como falamos a militarização da polícia militar é apenas uma consequência da militarização da sociedade.

Para Robert Reiner²⁰⁷ a atuação da polícia na repressão de desordens coletivas é típica de economias de mercado e marco do capitalismo industrial que passou a enxergar o tumulto como uma ameaça à ordem política e social e não mais como uma forma de protodemocracia. Até o começo do século XIX, Reiner aponta que os protestos eram vistos com compreensão e entendidos como uma forma com a qual as “classes não representadas politicamente” comunicavam injustiças à elite dominante. Com as economias de mercado surgiu a criminalização da pobreza e o correlato ao controle da desordem.

A atuação da polícia na prevenção do crime, na redução de sua incidência e o aumento de seu armamento em número e potência como estratégias de melhoria da resposta policial são tidas por David Bayley²⁰⁸, como mitos. Bayley aponta que o tamanho da força policial tende a ser diretamente proporcional à desigualdade. Quanto maior a desigualdade social e maiores os problemas sociais mais o Estado tenderá em investir no aumento do número de policiais e incremento do seu armamento²⁰⁹ mas o aumento do número de policiais ou de seus armamentos não influenciam na redução do crime.²¹⁰ O policiamento não serve à lógica militar, assim, como nem mesmo o aumento do número de soldados no *front* de batalha é suficiente para ditar o vencedor de uma guerra, o aumento no número de policiais tampouco fará vencer o crime.

Até mesmo estratégias tendentes a reduzir o tempo de resposta a chamados à polícia não se mostraram capazes de aumentar as chances de captura do suspeito e com isso aumentar as chances de deslinde do crime. Segundo David Bayley²¹¹, se a polícia for capaz de chegar dentro de um minuto após o cometimento do crime há chances altas de captura do suspeito, qualquer tempo maior que um minuto fará com que a polícia tenha chances de sucesso nessa empreitada. Assim,

²⁰⁷ REINER, op. cit., p. 50-51.

²⁰⁸ Bayley é professor da universidade do estado de Nova Iorque, especialista em justiça criminal internacional, autor de vários livros sobre policiamento e membro do comitê consultivo de polícia e do grupo consultivo de política global em polícia comunitária da ONU.

²⁰⁹ BAYLEY, David. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo, EDUSP, 2006. p. 230.

²¹⁰ BAYLEY, **Police for the future**. Nova Iorque: Oxford, 1994. p. 4.

²¹¹ BAYLEY, 1994, op. cit., p. 7.

a resposta rápida é altamente improvável de acontecer e ainda assim somente funcionaria se trabalhássemos com uma hipótese em que a vítima ou alguma testemunha teve condições de perceber o crime e imediatamente ligar para a polícia. Esses tipos de chamados são extremamente raros.

A capacidade da polícia em resolver crimes também não afeta em nada o percentual de crimes reportados. Para Bayley²¹² as circunstâncias e características do crime são muito mais capazes de influenciar a investigação do que o contrário. A resposta criminal, por outro lado, não ameniza o fenômeno do crime. O tempo de cárcere em crimes violentos triplicou nos Estados Unidos entre 1975 e 1989 enquanto as taxas de crimes continuaram a subir. Ainda hoje o país continua tendo as sanções criminais mais duras entre os países desenvolvidos e suas taxas de criminalidade permanecem altas.

Desde a década de 70 os especialistas da área tem por fato que as ações da polícia não podem ser relacionadas à redução do crime. Ante a sensação de que a polícia existe para proteção dos cidadãos de uma comunidade, que sua atividade é essencial a fim de “salvar” os cidadãos de situações de perigo, Bayley reporta que o cotidiano da polícia está intimamente ligado a responder chamados da população que correspondem a crimes em apenas 7 a 10% dos casos.²¹³ Em geral, de todos os crimes reportados pela polícia, Bayley aponta que pelo menos três quartos deles não se referem a crimes violentos ou graves.²¹⁴

A conclusão de Bayley é que há muito tempo a polícia não está lutando contra o crime mas sim restaurando a “ordem”, dando assistência em assuntos gerais, intervindo em situações de conflito ou de risco de conflito. Bayley se refere à polícia em países desenvolvidos, para transpor seu raciocínio para o Brasil precisamos levar em consideração que a polícia brasileira não tem funções tão amplas como as sociedades que Bayley trabalha – Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japão. No Brasil a polícia não atua em acidentes de trânsito sem vítimas, em conflitos com barulhos de vizinhos ou problemas relacionados à bebida em locais públicos ou a retirar pedintes e moradores de rua de locais públicos. Nossa polícia tem menos funções, no entanto, é mais mortal. O trabalho da polícia

²¹² Idem.

²¹³ BAYLEY, 1994, op. cit., p. 15

²¹⁴ Bayley se reporta às taxas de crimes violentos em Nova Iorque – 25%, Houston – 12%, Los Angeles – 26%, Montreal – 16% e Toronto – 16.7%.

brasileira se relaciona menos aos chamados da população do que nos Estados mais desenvolvidos. A quem serve a polícia brasileira afinal?

A separação de funções da polícia, no entanto, não pode ser vista como algo tão negativo em nossa sociedade. A polícia é a instituição utilizada a usar força contra cidadãos. O policial representa uma autoridade e toda vez que uma autoridade é invocada para solucionar um problema que as partes envolvidas não conseguem resolver temos um problema que é apaziguado por mecanismos exógenos. A evitação do conflito por esses meios não impede a reparação de suas causas, e a sua repetição. Nas sociedades modernas espera-se que as pessoas sejam capazes de resolver seus conflitos por mecanismos não violentos, de modo que solicitar a atuação da polícia na solução de conflitos, ainda significa solicitar o posicionamento de uma autoridade com autorização para fazer valer “a sua vontade” pelo uso da força.

É certo que o policiamento moderno prioriza modos de solução pacíficos de conflitos, uso de armas não letais e o uso racional da força, mas, ainda assim, não devemos pensar que o policiamento moderno transforma o policial em um assistente social armado. O policial sempre será a figura autorizada a utilizar força letal, logo, defendemos que sua atuação sempre deverá ser minimizada e limitada à conflitos graves, onde há violência ou risco de vida.

Essa transformação passa pelo essencial reconhecimento do direito penal mínimo, descriminalização de condutas e desenvolvimento de mecanismos alternativos de solução de conflitos. A diminuição da demanda da polícia afina-se à sua desmilitarização e a instituição de mecanismos não hierárquicos de solução de conflitos. No entanto, é certo que quanto mais militarizada for uma sociedade maiores serão as competências da polícia e maior será a demanda social para que a polícia seja chamada a resolver conflitos por meio de mecanismos não jurisdicionais²¹⁵. Não é isso que defendemos. A desmilitarização da polícia e a instituição de mecanismos alternativos de solução de conflitos são medidas que devem correr paralelas com a finalidade de promover o empoderamento dos cidadãos para que a sociedade consiga resolver seus conflitos sem necessitar recorrer ao uso da força ou à evocação a uma autoridade.

²¹⁵ GOLDSTEIN, op. cit., p. 54.

Conduzir a atividade policial com a orientação para o diálogo e uso mínimo da força é mentalidade que se compatibiliza com a progressiva redução das áreas de atuação da polícia, desmilitarização da sociedade e substituição da força por mecanismos construtivos de solução de conflitos e, também, com o controle social. Atuando por meio de regulamentos de conduta e submetidos a controle os policiais estarão instados a evitar o uso da força ou a somente usá-la quando estiverem conscientes de que o fazem com razão pois sabem que se não houver justificativa de autodefesa poderão ser demitidos.²¹⁶

Nesse ponto é relevante observar que a abordagem sobre a polícia, inserida que está na justiça criminal, viabiliza uma crítica ao direito penal máximo sob o ponto de vista de sua inexequibilidade. Diversas são as pesquisas de polícia que fazem o cruzamento entre efetividade da atividade investigativa da polícia a classes de crimes. Ainda que qualquer tipo de crime tenha baixo percentual de sucesso na fase investigativa podemos perceber que os crimes violentos contra a vida e a liberdade sexual são os de maior percentual de sucesso, enquanto que os crimes contra a propriedade tem baixíssimos índices de sucesso investigativo. Esses dados podem indicar que ainda que se advogue sobre a necessidade de um rol extenso de condutas criminalizadas e ainda que se defenda que a sociedade apoia a criminalização de tais condutas, as testemunhas ou vítimas de crimes contra a propriedade parecem não ter tanto interesse em ver os responsáveis pelos crimes presos. No Brasil é bastante comum que a própria burocracia da função policial desestimule a vítima a lavrar a ocorrência, quiçá quando considera que poderá ser chamada para prestar depoimento e precisará faltar ao trabalho. Mesmo com a possibilidade de justificar a falta apresentando documento da polícia, a estereotipagem dos processos relacionados a justiça criminal muitas vezes desincentivam as pessoas a fazê-lo.

Com funções divididas em duas instituições: a polícia civil que se destina à investigação de crimes e a militar que se dedica às operações cotidianas de policiamento de rua, policiamento ostensivo e resposta a chamados e a flagrantes, poderíamos até mesmo pensar que a nossa polícia seria mais efetiva, pois com menos atividades, haveria mais tempo para se dedicar às funções de maior

²¹⁶ REINER, op. cit., p. 89.

importância. Em países desenvolvidos é comum o deslocamento da polícia para realizar atividades “não-criminais”, como ajudar pessoas doentes sozinhas, bêbados, retirar gatos de árvores, intervir em brigas familiares²¹⁷. Esses chamados são típicos de áreas pobres de grandes centros urbanos e se relacionam a elementos de desorganização social como pobreza, lares desestruturados e baixa instrução, ocasião nas quais o policial acaba atendendo a demandas de assistentes sociais, suprimindo deficiências de outros sistemas sociais²¹⁸. No entanto, mesmo com o restrito âmbito de atuação a polícia brasileira está muito atrás em propostas, métodos de resposta a crimes mais violentos, do que qualquer organização policial de primeiro mundo que ainda tem que lidar com problemas de trânsito e retirar gatos de árvores.²¹⁹

O contato da população brasileira com a polícia é menor, nossa polícia tem menos funções e também é menos regrada. Ainda vigora a regra de comando por autoridade, de modo que são poucas as normativas de conduta policial. Na maioria dos casos o policial deve fazer o que o seu superior mandar. As apreensões de drogas e carros roubados no Brasil são, em sua grande maioria, resultado de abordagens a pessoas suspeitas. O padrão “pessoas suspeitas” por sua vez atende aos estereótipos sociais negativos, que no Brasil corresponde a pessoas pobres, pardas e negras.

A estereotipagem da atuação policial é tida pelos especialistas como algo inevitável e que reflete as estruturas de poder da sociedade, ao mesmo tempo em que as reproduz a partir de um padrão de discriminação implícita²²⁰, no entanto, podemos controlar a atuação da polícia, como podemos controlar qualquer atividade administrativa exercida pelo Estado e evitar que os estereótipos negativos se traduzam em mortes, limpeza étnica, extermínio de indesejáveis.

Bayley e Mendelson, dizem claramente: “Policiais são preconceituosos? A resposta é sim, mas apenas um pouco mais do que a comunidade como um todo.

²¹⁷ REINER, op. cit., p. 168.

²¹⁸ GOLDSTEIN, op. cit., p. 42.

²¹⁹ GOLDSTEIN, op. cit., p. 54

²²⁰ REINER, op. cit., p. 140.

Os policiais refletem as atitudes dominantes da maioria das pessoas com relação as minorias.”²²¹

A dificuldade de lidar com estereótipos sociais negativos, para Robert Reiner é qualificada pela própria impossibilidade de se estabelecer um elemento de discriminação “puro” que não se encontre amparado em lei, pois a própria criminalização de condutas atende à esses estereótipos que acusamos a polícia de perseguir.²²²

Apesar disso, estudos comprovam que as percepções identitárias se alteram com qualificação, mudanças na composição racial e de gênero da corporação, com a valorização da educação superior aos policiais, com maior ênfase em treinamentos e valorização no multiculturalismo.²²³ Há uma preocupação no policiamento americano em incrementar o recrutamento de minorias como meio de conter identidades sociais conflituosas, pois a maioria dos policiais são brancos e a maioria da população carcerária americana é de negros. O incremento na participação de mulheres e transgêneros pode contribuir em muito para a o desenvolvimento de relacionamentos igualitários, atenuando os prejuízos sociais decorrentes de abordagens sociais machistas e preconceituosas,²²⁴ além de permitir que a resposta policial à queixas formuladas por mulheres, negros e transgêneros seja equivalente às formuladas por homens brancos.²²⁵

Reiner aponta como traços marcantes do perfil policial o conservadorismo moral, o machismo, a forte repulsa a homossexualidade e à pedofilia, a condescendência com “atividades heterossexuais ilícitas”²²⁶ e o abuso de álcool. O machismo da instituição se reflete nas poucas possibilidades de ascensão das policiais mulheres a cargos superiores.²²⁷

²²¹ BAYLEY, David; SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia**: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo, EDUSP, 2006. p. 150.

²²² REINER. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval. (orgs) **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. p. 509.

²²³ REINER. In TONRY; MORRIS, op. cit., p. 151.

²²⁴ GOLDSTEIN, op. cit., p. 334.

²²⁵ REINER. In: TONRY; MORRIS, op. cit., p. 509. Reiner se refere a pesquisas conduzidas no Reino Unido que indicam as mulheres e os negros como os grupos que menos tem suas queixas apoiadas e são vistos pelos policiais como categorias “não-confiáveis”.

²²⁶ REINER, op. cit., p. 149.

²²⁷ Idem.

Um estudo conduzido em 2013 pelo Ministério da Justiça sobre a força policial feminina apontou que as policiais são discriminadas, tratadas com invisibilidade e que recebem tratamento misógino nas corporações. A incapacidade social para reconhecer direito às mulheres e conferir abordagens mais igualitárias e democráticas às mulheres vítimas de violência atinge também as policiais que tem pouco espaço de atuação na corporação e são tratadas como policiais de segunda categoria, frequentemente inferiorizadas por não terem a mesma força e resistência física dos policiais homens.

A incapacidade de dar espaço às policiais dentro da corporação repercute na justiça criminal e na persecução de crimes cometidos contra mulheres. O estudo formulou algumas recomendações dentre as quais destacamos a criação de protocolos de atendimento especializados para o encaminhamento de demandas relacionadas a violência de gênero assim como a abordagem de políticas institucionais de gênero voltadas ao melhor aproveitamento das mulheres policiais no desenvolvimento da instituição policial levando em consideração as habilidades e capacidades da força de trabalho feminina²²⁸.

Assim, o incremento da polícia com o aumento da presença de mulheres e transgêneros deve ser associado à políticas afirmativas no interior da instituição garantindo atuação e crescimento igualitários na carreira.

4.2

Accountability e regras democráticas de conduta

A instituição e publicização de rotinas policiais e o *accountability* são medidas preliminares essenciais para se promover a abertura da instituição policial, viabilizando o controle e permitindo a imediata resposta quando ocorrerem mortes em confronto. Desmilitarizar significa primeiramente extirpar da polícia qualquer forma de controle direto por parte do Exército e do Executivo entregando-o à população. Com isso a polícia se equipara a qualquer outra instituição democrática e em assim sendo deve agir somente por meio de regras e rotinas policiais publicizadas e orientada para a proteção de minorias e de direitos

²²⁸ Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Mulheres nas instituições de segurança pública: estudo técnico nacional /Secretaria Nacional de Segurança Pública. – Brasília : Ministério da Justiça,Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013.

fundamentais. Como vimos, desvincular a polícia do Exército e do Executivo sem alterar a habitual rotina burocrática cuidadosamente instalada pelo regime militar não irá promover a democratização da instituição.

Na reforma da instituição policial primeiro deve ocorrer sua desmilitarização, mas desmilitarização sem treinamento para o policiamento democrático (e não ostensivo) e estabelecimento de normas de conduta públicas e expedientes de rotina controláveis não promoverá a democratização das polícias.

Relacionamos a falta de informações sobre a polícia e a falta de *accountability* e controle social nessa instituição ao seu caráter militarista, por isso a desmilitarização da polícia deve ser o primeiro passo em direção à abertura democrática da instituição. Com a desmilitarização e a abertura da instituição policial, o trabalho policial precisa ser aprimorado em dois aspectos principais quanto a transparência para conter as violações de direitos humanos: a rotina de rua precisa ser controlada e racionalizada e os expedientes internos precisam ser publicizados. Não se pode admitir que somente após a ocorrência de mortes decorrentes de confronto se venha a apurar o que o policial estava fazendo no momento da ocorrência.

Atuando por meio de programas pré-definidos e instados a reportar constantemente seus passos a polícia terá condições de atender às situações de confronto quando elas ocorrerem e serão evitadas as fraudes em flagrantes forjados.

Goldstein é bastante pedagógico ao dizer como devem ser processadas as investigações, para ele:

“A melhor solução (...) é um sistema de investigações inescrupulosamente objetivo. Administradores de polícia devem, então, apesar desse desenvolvimento mais recente, trabalhar para criar situações em que queixas sejam, desde o início, confrontadas por um desafio à sua veracidade. Além disso, é essencial que todas as queixas sejam investigadas; que quem prestou a queixa seja mantido informado sobre o progresso da investigação; que a queixa seja trabalhada com rapidez; e que a pessoa que prestou a queixa seja informada sobre seu desfecho. E, claro, é igualmente importante que os policiais contra quem as acusações foram feitas tenham ampla oportunidade de se defender; que todos os seus direitos sejam adequadamente protegidos; e que eles sejam informados sobre o andamento dos processos de queixa (os direitos do policial são discutidos no capítulo 10).”²²⁹

²²⁹ GOLDSTEIN, op. cit., p. 223.

Devem ser conhecidas e publicizadas as circunstâncias de crimes ou mortes cometidos pela polícia assim que ocorrerem ao mesmo tempo em que precisamos reconhecer que o policial é um ser humano e não uma arma, questionar a organização de operações de confronto, reconhecer e responder aos estereótipos sociais negativos que motivam as abordagens policiais ilícitas e especializar o policial de rua que é a mão executora da instituição policial, treinando-o de forma realista, dando suporte na tomada de decisões e auxílio na resolver conflitos sem o uso da força. Um sistema estruturado, para Goldstein, assegura a justiça no uso da autoridade do governo.²³⁰

Assim, desmilitarizar e abrir a instituição ao exercício do *accountability* não afasta a fundamental necessidade de reorientar a atividade policial e de instruir maciçamente os policiais para lidar racionalmente com conflitos e não aprender a respondê-los com fogo. O treinamento de policiais, principalmente os novos recrutas, é para Goldstein o veículo para mudanças na polícia, inculcando novos valores e ideias, isso porque é mais fácil atuar na formação formal do policial do que no controle de seus desvios.²³¹ Deve cessar a formação de polícia fundada em policiamento ostensivo. A polícia precisa ter a clara e límpida concepção sobre onde deve atuar e como deve atuar e a sociedade precisa reconhecer que nem todos os conflitos sociais são casos de polícia e que grande parte deles, ao contrário do que possa parecer, são casos de políticas públicas sociais.

É preciso racionalizar as formas de resposta aos conflitos sociais, reconhecendo as áreas em que a polícia deve atuar e aquelas em que devem atuar assistentes sociais, dando a melhor resposta a conflitos que geram instabilidade social e que não podem ser resolvidos pela polícia, como pequenos furtos e delitos de menor potencial ofensivo cometidos por usuários de drogas, menores, moradores de rua. A polícia deve ser capaz de identificar de forma clara os limites da sua atuação, chamar a atuação do setor competente, ao mesmo tempo em que deve orientar os cidadãos sobre a quem devem recorrer em cada tipo de conflito.

Práticas como essas contribuem para o desenvolvimento de uma cultura de direitos e de cidadania e ao mesmo tempo evitam o fomento de identidades sociais

²³⁰ GOLDSTEIN, op. cit., p. 149.

²³¹ GOLDSTEIN, op. cit., p. 337.

negativas por parte dos policiais que, treinados para o policiamento ostensivo, veem-se frustrados ao receberem chamados, efetuarem prisões para logo após verem o cidadão solto e a repetição da mesma situação conflituosa.

A desmilitarização da polícia associada ao *accountability* deve reorientar também a organização interna da polícia. O policial das ruas que está mais submetido às pressões, a matar e a morrer é aquele que está diretamente em contato com a criminalidade e também o ocupa o cargo mais baixo na organização hierarquizada. Conforme falamos acima, o aperfeiçoamento da instituição policial deve ser focado no aprimoramento técnico da corporação e principalmente do policial de rua. Isso implica dizer que os policiais da rua não podem mais ser os primeiros cargos na carreira policial. A rua, o risco, a pressão psicológica e a necessidade de raciocínio rápido que a atividade de rua exige carecem de profissionais melhores preparados e mais experientes.

A desmilitarização e reorientação das funções da polícia deve reorganizar a organização policial levando para a rua apenas policiais treinados e com mais experiência.

Outra implicação da desmilitarização é que os policiais de rua precisam participar do desenvolvimento de estratégias para o policiamento. Para Bayley²³², os policiais de maior escalão devem ter papel de apoiadores, providenciando recursos e assessorando a organização e facilitando o desenvolvimento dos projetos pois são os que tem melhor visão global, enquanto que o chamado pessoal de “linha de frente” tem melhor visão sobre os problemas relacionados ao crime e à criminalidade. As funções de implementação de projetos seriam melhor conduzidas por estruturas que Bayley chama de “comandos menores de serviço total”. A valorização do policial de rua deve permitir o aprimoramento e adaptação das estratégias de atuação. A lógica de comando, típica da estrutura militarizada, não serve aos interesses de segurança interna mas apenas ao projeto militarista de extermínio do inimigo e conquista de territórios.

Bayley também entende que a instituição policial deve ser organizada por estruturas de funções e responsabilidades repartidas em cargos progressivamente,

²³² BAYLEY, 2006, op. cit., p. 125.

e não em hierarquia e poder decisório.²³³ Todos os policiais em qualquer nível da carreira devem ser vistos como servidores capazes de pensar, decidir e agir apoiados em estruturas racionais orientadas para a solução de conflitos. A “autoridade”, vista dessa forma, deriva das funções exercidas e não da posição hierárquica. A estratificação da organização da polícia por funções tem, na opinião de Bayley, importantes consequências para o *accountability* e avaliação de performance da instituição como um todo, pois permite o controle da performance de cada nível.

Os policiais lotados em cargos com maiores responsabilidades deveriam ser expressamente responsáveis por coletar e dar publicidade à informações sobre legalidade, senso de justiça, retidão das ações policiais e a efetividade de programas e ações desenvolvidos pela polícia. Goldstein²³⁴ defende que o ideal é que os policiais de linha de frente sejam chefiados por um policial por eles escolhido e que a diferença entre as funções desses servidores não sejam óbice ao acompanhamento rotineiro das atividades com responsividade e buscando vencer os obstáculos cotidianos da rotina policial mantendo um bom ânimo.

A esse respeito, Goldstein²³⁵ relata que a organização piramidal segundo moldes militares desmoraliza o policial de linha que é justamente o agente mais importante da atividade policial. A despersonalização do cidadão transformado em policial se inicia no treinamento, no uso da farda, no estímulo à adoção de posturas hegemônicas, desestímulo à manifestação de suas opiniões. Em serviço é recompensado por ser obediente e punido por ser desobediente. Seu aproveitamento na estrutura policial se faz com a sugestão de que suas atividades são facilmente intercambiáveis, inutilizando as potenciais capacidades e aptidões de cada um desses servidores públicos. Sob esse aspecto a militarização pode ser criticada também por inviabilizar a efetividade da atuação policial, o desenvolvimento de habilidades individuais e coloca policiais em atuação sem preocupação com o usuário do serviço. Direcionar policiais com maior habilidade para diálogo para atender ocorrências de conflitos graves relacionados à família, policiais mulheres para atender ocorrências de estupro, por exemplo, são medidas

²³³ BAYLEY, 2006, op. cit., p. 136.

²³⁴ GOLDSTEIN, op. cit., p. 213.

²³⁵ GOLDSTEIN, op. cit., p. 320-323.

que podem contribuir para a solução do conflito ou dar mais eficiência ao processo investigatório.

Para Goldstein o policiamento deve ser orientado por uma cultura de valores democráticos sob pena de que ele se oriente pela subcultura policial que reflete os esquemas de poder e opressão da sociedade e fomenta um padrão de comportamento que incentiva o sigilo e o isolamento da instituição, criando um ambiente de proteção para os policiais contra as pressões sociais e do seu trabalho²³⁶. Para ele “*a polícia deve ser instada – agressiva, pública e descaradamente - a criar um sistema de policiamento em que tais valores sejam a meta prioritária*”.²³⁷ Mark Harrison Moore também concorda que os valores dominantes da organização devem estar claros e acrescenta que os policiais devem ser premiados por manterem a paz e evitarem o uso da força e de prisões.²³⁸

Com a separação de atribuições, treinamento contínuo para a proteção de direitos fundamentais e de minorias e transparência a polícia tem condições de promover seu aprimoramento de forma responsiva, instituindo uma cultura de respeito a direitos.

Segundo Bayley, o policiamento moderno deve priorizar a estratégia face à reação, o que impõe a coleta de informações e o desenvolvimento de expedientes de conduta, afinados com princípios de atuação policial democrática, com respeito aos princípios fundamentais.

O relacionamento da polícia com outras instituições de Estado deve ocorrer formalmente, por meio da lei e de atos administrativos de cumprimento da lei viabilizando o controle e o diálogo entre as instituições. Na execução da lei, atividade policial deve estar compatibilizada com a constituição e as normas legais, cuja interpretação deve se dar, também, conforme os princípios interpretativos previstos no texto constitucional.

Organizando-se por atos publicizáveis em respeito aos direitos fundamentais permite-se o controle e a fiscalização democrática e se afasta o risco do desenvolvimento de “pequenas milícias estaduais”, quando, curiosamente, o que vemos é o uso das forças policiais para fins políticos e a colocação de

²³⁶ GOLDSTEIN, op. cit., p. 26.

²³⁷ Idem. p. 29.

²³⁸ MOORE. In: TORY; MORRIS, op. cit. p. 169.

policiais em operações ostensivas de risco sem qualquer critério racional ou possibilidade de controle.

Na segunda metade do século XX, em razão dos graves problemas ocasionados durante à repressão ao movimento pelos Direitos Civis, a polícia americana já começava a se preocupar com a legalidade no comportamento social e procuraram se adaptar às novas regras emanadas do legislativo e do judiciário para não discriminarem nem na aplicação da lei nem na seleção do seu pessoal. No Brasil ainda hoje não vemos estruturas publicizadas de organização e conduta policial nem em políticas de inclusão das mulheres no serviço policial, garantindo participação e crescimento igualitários na carreira.²³⁹

A polícia, assim como qualquer outra instituição de Estado Democrático deve contribuir para o atendimento de objetivos democráticos da República Brasileira viabilizando o controle social sobre todas as suas atividades o que não se faz sem a coleta e publicização de informações relacionadas ao exercício dessas atividades e sua participação no controle da criminalidade. Para Herman Goldstein “*uma pesquisa e um esclarecimento detalhados do trabalho da polícia são a base de tudo o que deve ser feito para promover uma bem fundamentada melhoria no serviço policial*”.²⁴⁰

A atividade de prestação de segurança interna reorientada para o atendimento de princípios democráticos desenvolve-se de forma análoga à qualquer prestação de atividade administrativa controlada internamente por meio da própria estruturação da carreira e a organização interna da polícia e externamente por meio dos tradicionais meios democráticos de controle entre as instituições, muitas vezes pelo Judiciário no processamento de casos de crimes e erros de conduta policial e também pelos cidadãos e atores sociais.²⁴¹

Para Bayley²⁴², regras, posição na carreira, supervisão e punição são a resposta da polícia à demandas por *accountability* democrático e a maneira através da qual a polícia demonstra comprometimento com o *rule of law*.

O controle e organização da atividade policial são descritos por Bayley como intrínsecos à polícia. Para ele o policiamento se exerce com monitoramento

²³⁹ REISS JR. IN: TONRY; MORRIS, op. cit., p. 93.

²⁴⁰ GOLDSTEIN, op. cit., p. 27.

²⁴¹ BAYLEY, 2006, op. cit., p. 137.

²⁴² BAYLEY, 1994, op. cit. p. 60.

constante sobre os policiais para verificar se os mesmos estão cumprindo as atividades designadas, regulados por escalas de horários e turnos pré-fixados. Sem mecanismos de ação pré-fixados a atividade policial se converte apenas na distribuição de homens nas ruas para patrulhamento e no atendimento de chamados, duas das ações com menores eficácias na prevenção da criminalidade. A pré-fixação da rotina na atividade policial tecnicizada implica na coleta de informações e processamento destas na corporação viabilizado a mensuração do serviço, modo de execução e qualidade. Os policiais devem receber tarefas e reportar o exercício de suas atividades. Todos os dados coletados devem ser analisados nos setores administrativos da polícia, reunidos e publicizados. Com isso viabiliza-se a prestação de contas da atividade policial aos cidadãos e ao governo. Não mais se admite que somente após a ocorrência de mortes por confronto se passe e investigar o que o policial estava fazendo no momento do confronto.

Segundo a lógica do *accountability* a polícia deve se estruturar em três grandes grupos: atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento pessoal e institucional, atividades administrativas gerenciais e de apoio e atividades de rua.

Sabemos que são nas atividades de rua e nas abordagens que ocorrem o maior número de ocorrências fatais, seja com morte de policiais ou morte de terceiros, logo, a racionalização da operação impõe que as atividades de rua não sejam nunca realizadas de modo isolado. O policial na rua deve ser apenas o braço externo da instituição plenamente organizada e deve ter constantemente o suporte de setores administrativos. Se for necessário fazer alguma abordagem deve comunicar antecipadamente a fim de que a corporação possa enviar apoio rapidamente caso seja necessário, para assegurar a incolumidade do agente de segurança e da sociedade. Com o constante contato e coleta imediata de informações que sevem ser armazenadas em voz e dados, os autos de resistência não serão surpresa para a corporação nem para a sociedade, além de se minimizar o numero de mortes em serviço.

Investir em organização e aprimorar os meios de *accountability* são, portanto, importantes meios de gestão racional além de permitirem a contenção das violações de direitos humanos praticados pela polícia.

No entanto, na publicização de informações sobre as atividades policiais as autoridades tem que lidar com a constatação de que a polícia não previne o crime, os chamados raramente resultam em prisões e o patrulhamento não impede a ocorrência de pequenos delitos,²⁴³ não obstante permitam a aferição da efetividade, eficiência e retidão da atividade policial. A prevenção do crime não é atividade da polícia, mas a polícia não pode se escusar de tentar fazê-lo.²⁴⁴ As estratégias de prevenção do crime e redução das desigualdades sociais e econômicas são um objetivo social que devem ser perseguidos por todas as instituições e pela sociedade como um todo, não podem ser vistas como responsabilidade exclusiva do executivo ou da polícia.

A publicização das rotinas e o *accountability* buscam responder, primeiramente, os crimes cometidos pelas forças policiais e reportados como mortes decorrentes do confronto, no entanto, precisamos reconhecer que quando a polícia é corrupta e assassina é unicamente dela a opção de montar um “kit flagrante” – como a polícia se refere aos flagrantes forjados – e reportar uma resistência que não ocorreu ou ocultar o corpo, queimando, enterrando, ou jogando no mar, rio. A diferença é que num caso temos um índice controlável de autos de resistência, ou morte decorrente de confronto, a depender da nomenclatura utilizada no estado, no outro caso estaremos tratando do índice geral de “desaparecidos” enquanto o corpo não for encontrado ou de “homicídio”. Goldstein²⁴⁵ se refere a situações semelhantes quando reporta o medo dos policiais em responder por crimes. Para o especialista assim que o policial percebe que sua conduta lhe coloca em risco de sofrer um processo ele começará a pensar em como defender sua ação. Numa instituição fechada e não orientada por regras claras de policiamento democrático o interesse em defender a instituição pode superar o interesse em esclarecer os fatos e avaliar concretamente eventual falha do policial no caso.

Além disso, é preciso levar em conta que o índice de homicídios em qualquer caso pode conter mortes causadas pela polícia e que a mera investigação de mortes por confronto precisa considerar que pode incentivar a “finalização do

²⁴³ BAYLEY, 1994, op. cit., p. 88.

²⁴⁴ BAYLEY, 1994, op. cit., p. 124.

²⁴⁵ GOLDSTEIN, op. cit., p. 210-211.

serviço” por parte da polícia. Sem prestação de contas para a sociedade e sem controle de rotinas policiais, a opção é unicamente da polícia.

Desse modo, o aprimoramento dos mecanismos de transparência na atuação policial precisa responder à essas duas possibilidades ao mesmo tempo em que se investe em qualificação e preparação do policial. No cenário ideal a polícia não mata e não é corrupta, no cenário real precisamos treinar a polícia e tornar menos fácil a subversão do trabalho policial em crime elaborando políticas formais que permitam de fato a institucionalização de práticas reais (mais) democráticas.

O cenário de violência e autoritarismo da polícia não é estranho aos brasileiros, no entanto, pouco se conhece sobre as circunstâncias das mortes cometidas pela mão policial. Para a maioria da sociedade os autos de resistência são apenas números e pouco se sabe sobre as circunstâncias dos “confrontos”. O emprego de arma de fogo somente se justifica em situações de ameaça armada ou para conter ataque pessoal que coloque o policial em risco de vida. Não é qualquer resistência que justifica o emprego da arma letal e a polícia somente tem autorização legal para usá-la quando houver confronto com potencial risco de vida para o policial. Assim, a mera alegação de que a morte se deu por resistência não prova a real existência de confronto armado. É fundamental a preservação da cena da morte, perícia e formalização dessa investigação para que as Polícias (civil e militar) e a sociedade possam responder às mortes causadas pela força policial.

Investigar as mortes por resistência esbarra não apenas no corporativismo da instituição policial e nas rixas entre Polícia Civil e Polícia Militar mas também no reconhecimento de que sem treinamento e consciência da necessidade de um atuar técnico a polícia não irá utilizar os mesmos mecanismos repressores que usa “contra a sociedade” para a investigação de seus membros.

As polícias Militares de São Paulo e Rio de Janeiro, maiores corporações dos estados mais ricos do Brasil, enfrentam graves problemas estruturais e a pressão por responsividade aos autos de resistência forjados esbarra não apenas no despreparo da instituição. As corregedorias, fiscalizações e punições não funcionam sem modificação das raízes do problema, sem a abertura da instituição ao controle democrático, sem a reorientação de suas funções e sem o reconhecimento da difícil rotina do policial de rua, que como qualquer trabalhador

tem seus momentos de insatisfação e frustração na vida profissional, mas diferente dos outros trabalhadores, vive esses momentos com a arma na mão, em operação, sem preparo e sem apoio.

Por isso o primeiro passo para a contenção do extermínio de indesejáveis pelas polícias brasileiras é a abertura da instituição para o controle através da instituição de rotinas policiais adequadas à democracia e sua consequente publicização.

Com a publicização da rotina da instituição corre-se o risco de que a exposição de suas deficiências se convertam em ações judiciais contra o Estado. Trata-se de uma possibilidade real com evidentes impactos financeiros aos cofres públicos, no entanto, resta bastante claro que o *accountability* e a democratização da instituição policial orientam que esse é um risco que se deve correr. Não assumi-lo significará internalizar, mais uma vez, práticas de impunidade e permissividade quanto ao erro quando sabemos que o aprimoramento da instituição deve se dar coletivamente através da análise de todos os erros e crimes cometidos, corrigindo-os com o desenvolvimento de novas diretrizes.

Não há justificativa para a manutenção de mecanismos de controle unicamente externos, nem unicamente internos. Os sistemas de controle precisam ser mesclados para evitar o corporativismo. O controle externo realizado pelo Ministério Público e o controle interno realizado pelas Corregedorias de Polícia direcionam-se em sua grande maioria à investigação de desvios graves – em grande parte autos de resistência – e são realizados da mesma forma inquisitiva e militarizada que viabiliza os desvios de conduta policial não se prestam a solucionar as deficiências da instituição policial e nem para processar a investigação de maneira efetiva pois não são capazes de vencer o corporativismo da instituição.²⁴⁶ O papel essencial dos mecanismo de controle é promover o aprimoramento da instituição. De nada adianta instaurar procedimentos investigativos se a cena do “confronto” é alterada e nada é feito. Sem a participação da sociedade, das vítimas e sem questionamento sobre a rotina policial e função da polícia os mecanismos de controle continuarão sendo

²⁴⁶ BAYLEY, 2006, op. cit., p. 194.

estruturas para “inglês ver” e os autos de resistência continuarão tendo sempre o mesmo destino: o arquivamento.

Albert J. Reiss Jr. reporta um movimento nos Estados Unidos no sentido de conferir independência às investigações impedindo que sejam revistas por serviços internos da polícia ou por ouvidorias²⁴⁷. Ainda assim há muita dificuldade na investigação dessas condutas quando a organização policial é fechada e não existem protocolos legais de conduta e mecanismos institucionalizados de acompanhamento das rotinas policiais, isto porque os investigadores precisarão de provas e diligências que não estão previamente disponíveis que colocam a polícia numa posição preferencial na condução da investigação ainda que ela não seja ela a instituição responsável por conduzir a investigação.

Da mesma forma que a punição criminal não resolve a criminalidade civil, não adianta defender que a criminalidade policial será resolvida com punição e a atuação das corregedorias e o “controle” realizado pelo Ministério Público comprovam essa premissa. A punição é fundamental para retirar da corporação os policiais corruptos e criminosos e tem grande valor simbólico ao reafirma a cultura de “legalidade” mas assim como na criminalidade “comum” é apenas pontual e passa longe de atender às causas das mortes cometidas por policiais, não respondem às identidades sociais negativas, ao despreparo técnico e psicológico do policial e a cultura social de “resolver com bala”. Olhar os conflitos sociais de forma racional e amadurecida, respondendo a suas origens e evitando a sua perpetuação é a guia da justiça de transição e princípio da reforma institucional.

A conduta policial violenta, autoritária ou agressiva deve ser corrigida antes que se transforme em crime. A correção pode ser auto motivada quando a instituição estiver aberta e houver investimento em treinamento para conflitos, identidades e abordagem policial mediadora. Sendo uma instituição com autorização para o uso de força é preciso reconhecer que o policial precisará lidar com situações de estresse, resistências, provocações, desafios e responder a essas posturas tecnicizando o agente da força para instruí-lo a lidar racionalmente com a pressão, trabalhando “sem paixão”, respondendo aos naturais desafios à sua

²⁴⁷ REISS. JR. In: TONRY; MORRIS, op. cit., p. 91.

autoridade com postura calma e controlada.²⁴⁸ Numa organização aberta, na qual policiais de rua estão constantemente em contato com seus chefes essas situações podem ser evitadas pelo exercício da chefia instrutiva antes que a incapacidade se transforme em crime. É premissa do controle interno no policiamento britânico o controle do policiamento em campo e supervisão às condutas dos policiais de linha de frente.²⁴⁹

Sendo uma instituição fechada e pouco responsiva aos chamados da população a polícia atualmente tem o poder discricionário de dizer quem vai “tomar geral”, quem não vai, quem vai “detido para averiguação”, quem não vai, e outras tantas vezes, quem vive e quem morre. Faz tudo isso sem ter que prestar contas à população brasileira, às famílias das vítimas, à Administração e às demais instituições democráticas e o pior. Sem prestar contas a polícia é apenas um enorme gasto de dinheiro público comandada por interesses políticos, mal paga, tecnicamente despreparada, psicologicamente desequilibrada e destinada à degradação.

A falta de informações sobre a polícia nos indica como é limitada a concepção sobre policiamento e execução da lei no Brasil. Para Bayley isso se deve à pouca importância com a manutenção da ordem interna, para nós isso se deve à pouca possibilidade de discussão democrática sobre as funções da polícia em nossa sociedade, manutenção das engrenagens de controle de massas e de indesejáveis, dentro da lógica autoritária “os fins justificam os meios” e ponto final. Não há informações porque nunca houve e porque nunca se questionou que a função da polícia deveria ser outra. A violência policial nunca incomodou quando se limitou à periferia e nos aglomerados urbanos.

A polícia se relaciona diretamente com o sistema de justiça criminal e de forma muito ampla. Suas atividades estão envolvidas desde o flagrante até a execução da pena e podem indicar ou influenciar o resultado final do processo. Esse relacionamento, no entanto, é recíproco de modo que se o sistema este está em colapso a polícia refletirá esse colapso. A inadequação desses sistemas pode

²⁴⁸ Idem. p. 221. A expressão “sem paixão” é do autor.

²⁴⁹ REINER. In: TONRY; MORRIS, op. cit., p. 518.

contribuir para tornar impraticável qualquer modelo de policiamento, conforme aponta Goldstein.²⁵⁰

Goldstein cita um estudo pioneiro da década de 50 conduzido por Willian Wesley que relacionou as operações diárias de policiais, promotores, juízes e agentes penitenciários do sistema de justiça criminal e mostrou um contraste entre a imagem do trabalho policial e as operações do sistema que constavam em livros. É interessante notar que esse estudo constatou que “as pressões interdepartamentais e os interesses e preferências pessoais dos funcionários do sistema foram caracterizados com tendo mais influência no funcionamento do sistema do que a Constituição e as leis estaduais ou municipais.”²⁵¹ Ainda que as matérias se encontrassem reguladas o estudo constatou que as preferências das autoridades eram priorizadas em face da lei. Goldstein se referiu a essa questão como “desvios da legislação pura e simples” que indicavam que as atividades policiais deveriam estar colocadas de forma mais transparente a fim de permitir o controle ao mesmo tempo em que se afirmava a necessidade de dar atenção a todos os órgãos integrantes do sistema de justiça criminal.

O forte inter-relacionamento entre as instituições nos diz também que é preciso desenvolver alternativas à justiça criminal ao mesmo tempo em que se aprimora os sistemas criminais relacionados à atividade policial.

Goldstein trata dos “desvios da legislação” ao se referir à discricionariedade policial. O estudioso trata exemplificativamente da aferição de quantidade de droga para prisão de usuários reportando conflitos entre policiais e promotores sobre qual quantidade o policial deveria classificar como porte para uso e qual quantidade seria classificada como tráfico. Essa margem discricionária de atuação policial, muito negada por operadores do sistema de justiça criminal, acaba por deixar totalmente sob o arbítrio policial efetuar a prisão ou não. A mesma situação ocorre em variados outros temas.

Para Goldstein esse problema deveria ser reconhecido e resolvido pelos corpos legislativos usando de linguagem precisa ao definir as condutas policiais que deveriam ser vinculadas e regulando, claramente, as situações em que a polícia estaria autorizada a usar do seu poder discricionário. Isso significaria atrair

²⁵⁰ GOLDSTEIN, op. cit., p. 33.

²⁵¹ GOLDSTEIN, op. cit., p. 39.

o ônus de patrocinar legislações que tolerassem condutas socialmente condenadas ou com impacto negativo no seu eleitorado. Esse impasse prejudica a execução da atividade policial e como consequência a polícia acaba exercendo a autoridade legislativa no caso concreto segundo os juízos particulares de cada policial o que gera arbítrio e prejudica a construção de uma cultura de direitos e a segurança jurídica do sistema criminal.²⁵²

O reconhecimento do poder discricionário policial implica sua estruturação e controle através de regras, dando aos cidadãos oportunidade de participação na produção das regras, estabelecendo sistemas de controle e prestações de contas associados à atuação discricionária, viabilizando, igualmente, a participação das pessoas afetadas pelas decisões discricionárias de modo a permitir a revisão das bases em que foram tomadas.²⁵³

A participação e queixas dos cidadãos é a melhor forma de indicar os pontos que precisam ser melhorados na polícia. Goldstein²⁵⁴ considera que as emoções dos cidadãos e dos policiais devem ser levadas em consideração na fixação de procedimentos de rotina adequados e na investigação das condutas desviantes. Tanto deve-se reformar os procedimentos policiais que causem irritação nos cidadãos, como por exemplo revistas pessoais, procurando adequá-las a situações realmente necessárias, quanto deve-se considerar o sentimento de policiais e vítimas, instituir um modelo de solução de conflitos desde os menores problemas e pautado pela justa consideração às expectativas de ambas as partes é para Goldstein um modo eficaz de gerenciamento de conflitos para as instituições policiais e que também se compactua com os princípios de justiça de transição na medida em que evita o desenvolvimento de identidades antagonizadas e busca enfocar à solução face ao problema. Para o especialista a habilidade do policial pode evitar desfechos violentos em um conflito e a capacidade da polícia em resolver com efetividade conflitos menores tem relação direta com a sua capacidade para lidar com conflitos de maior gravidade.²⁵⁵

A necessidade de clareza e exequibilidade nas regras de atuação policial é fundamental para viabilizar o controle da polícia. Se os chefes de polícia – seja

²⁵² GOLDSTEIN, op. cit., p. 147.

²⁵³ GOLDSTEIN, op. cit., p. 149.

²⁵⁴ GOLDSTEIN, op. cit., p. 209; 223.

²⁵⁵ GOLDSTEIN, op. cit., p. 59.

qual for a estruturação da organização policial – precisarem exigir dos policiais de linha de frente posturas impraticáveis acabarão institucionalizando práticas hipócritas²⁵⁶, como Goldstein se refere, e como resultado os policiais não levarão à sério todos os comandos que recebem.

O âmbito de atuação da polícia se limita pelas normas constitucionais e legais, públicas, por excelência, de modo que a clara definição desse âmbito de atuação evita a assunção de novas obrigações por força de pressões sociais e críticas decorrentes de percepções irrealistas sobre o comportamento policial por parte da população.²⁵⁷

A literatura especializada reconhece há bastante tempo que a atuação policial responde às necessidades, restrições e interpretações de justiça criminal²⁵⁸. A polícia se origina da necessidade de combater o crime, para a condenação e o encarceramento de criminosos, logo, desde a sua origem a atuação policial é intermediada pelo menos pelo legislativo, que elabora as leis e criminaliza as condutas que a polícia deve reprimir, e pelo judiciário, que processa os casos levados a julgamento. A atuação legal da polícia na abordagem e prisão inicial influenciará as práticas jurídicas, e as práticas jurídicas por isso é frequente na atuação policial a ponderação sobre aspectos legais. O policial tradicional brasileiro é forjado para atender comandos. A lógica do comando é atender conforme a ordem ou sofrer punição disciplinar, talvez por isso e também pela natural rejeição a posição de subserviência gerada pela hierarquia, o policial não goste de repreensões e se indigna com decisões judiciais que relaxam prisões por ilegalidades na condução policial. É frequente a queixa de que as autoridades judiciais não sabem o que é trabalhar na rua comumente acompanhada de ironia. Essas situações demonstram o despreparo do policial ao não conseguir enquadrar o uso legal da força muito embora, não raro, saibam identificar o seu abuso. Por essas razões é tão importante responder às identidades sociais negativas geradas pelos embates típicos da atividade policial.

Em razão da alta interpenetração das instituições de justiça criminal a modificação da abordagem de justiça e o desenvolvimento de alternativas de

²⁵⁶ GOLDSTEIN, op. cit., p. 209.

²⁵⁷ GOLDSTEIN, op. cit., p. 30.

²⁵⁸ GOLDSTEIN, op. cit., p. 50.

justiça criminal podem tornar a atuação policial mais democrática e mais responsiva, assim, esperamos que a desmilitarização da polícia, com sua abertura ao controle democrático, reorientação de suas funções e responsividade aos interesses do povo, e não de governantes, influencie positivamente não apenas a vida em sociedade com a instituição de uma cultura de direitos e de aprimoramento institucional mas também o sistema de justiça penal.

5

Considerações finais

A ditadura militar deixou um legado de morte e opressão, aniquilou com grande eficiência todas as possibilidades de insurgência e expressão da vontade popular, arquitetou e construiu uma estrutura burocrática e opressora de estado que sobrevive até hoje e serve aos mesmos propósitos: a manutenção do *status quo* que favorece o conforto da elite burguesa. A justiça de transição, nos moldes aqui apresentados, incorporando a crítica neoliberal, nos dá novas forças para tentar lidar com o passado autoritário e livrar as atuais e próximas gerações da cíclica repetição da história opressora dos vencidos, evocando os mortos desse passado ainda presente para desmanchar as engrenagens que lhes tiraram a vida, as mesmas engrenagens que ainda ceifam os atuais indesejáveis do sistema neoliberal. É preciso trazer à luz as graves deficiências da instituição policial brasileira autoritária e militarizada que atua ainda hoje da mesma forma que atuava no período ditatorial. Concluimos esse trabalho com a certeza de que para reformar instituições o primeiro e essencial passo é renovar ideias. Nunca será possível desmilitarizar a polícia enquanto não desmilitarizarmos a nós mesmos e à nossa sociedade, buscando novas formas de solução de conflitos sem o uso ou imposição da força, superando o mito de que as instituições policiais são capazes de nos trazer segurança e combater o crime.

6

Referências bibliográficas

AIKEN, Nevin. A social learning theory of transitional justice. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

AGÊNCIA VERDE-OLIVA. Defesanet. COTER promove encontro com comandantes-gerais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/15193/COTER-promove-encontro-com-Comandantes-Gerais-das-Policias-Militares-e-dos-Corpos-de-Bombeiros-Militares/>> Acesso em: 02 fev. 2015.

ANDRIEU, Kora. Political liberalism after mass violence: John Rawls and a “theory” of transitional justice. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. Anistia internacional apresenta guia de boas práticas para o policiamento de manifestações públicas. Disponível em: <<http://anistia.org.br/direitos-humanos/blog/anistia-internacional-apresenta-guia-de-boas-pr%C3%A1ticas-para-o-policiamento-de-m>> Acesso em: 19. mai. 2014.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Thuth, justice and reparations: establishing an effective truth commission**. Londres: 2007. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/009/2007/en/>> Acesso em: 02. fev. 2015.

AGUILLAR, Sérgio Luiz Cruz. **Segurança e defesa no cone sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual**. São Paulo: Porto de Idéias, 2010.

ALBUQUERQUE, Carlos de Linhares de; MACHADO, Eduardo Paes. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias** [online]. 2001, n.5, pp. 216-239. ISSN 1517-4522.

AUGUSTO, Acácio. Juridicalização da vida: democracia e participação. Anarquia e o que resta. **Psicol. Soc.** [online]. 2012, vol.24, n.spe, pp. 31-38.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito de história, obras escolhidas. Brasília: Brasiliense, 1985.

BATISTA, Vera Malaguti (org) Oficina de Criminologia: Usos e abusos do território - UERJ/ICC. 2013.

BAYLEY, David H.. **Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo, EDUSP, 2006.

_____. **Police for the future: studies in crime and public policy**. Nova Iorque: Oxford, 1994.

_____; SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo, EDUSP, 2006.

BECK, Teresa Koloma. Forgetting the embodied past: Body memory in transitional justice. In: In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã.** *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 119-131. ISSN 0102-8839.

BOECHAT, Ian; BESSEL, Lucas. Adilson Paes de Souza: “A democracia requer um novo modelo de polícia” **IstoÉ.** Disponível em: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/349089_A+DEMOCRACIA+REQUER+UM+NOVO+MODELO+DE+POLICIA> Acesso em: 19. mai. 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 08 de outubro de 1988.

_____. Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967.

_____. Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969

_____. Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983.

_____. Escola Superior de Guerra. Portaria Normativa 2.978, de 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Cursos%20Regulares/DIRETRIZCURSOS.pdf>> Acesso em: 30/01/2015.

_____. Escola Superior de Guerra. **Pensamento Livre da Turma Força Brasil.** Curso de Altos Estudos de Política e Estratégica. 2013. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Revista_e_Cadernos/OutrasPublicacoes/Livro_Pensamento_Livre.pdf> Acesso em: 04 fev. 2015.

_____. Lei Federal nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

_____. Ministério da Defesa. ABIN. **80 anos da atividade de Inteligência no Brasil.** Disponível em: <http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=142> Acesso em: 02. Fev. 2015.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Postos e Graduações. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/postos-e-graduacoes>> Acesso em: 02. fev. 2015.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Mulheres nas instituições de segurança pública:** estudo técnico nacional /Secretaria Nacional de Segurança Pública. – Brasília : Ministério da Justiça,Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 132**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30-4-2003, Plenário, *DJ* de 30-5-2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.587**, voto do Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, julgamento em 1º-12-2004, Plenário, *DJ* de 6-11-2006.

BRETAS, Marcos Luiz. **Observações sobre a falência dos modelos policiais.** *Tempo soc.* [online]. 1997, vol.9, n.1, pp. 79-94. ISSN 0103-2070.

BRITO, Alexandre Sant'Ana de; SOUZA, Lídio de. **Representações sociais de policiais civis sobre profissionalização.** *Sociologias* [online]. 2004, n.12, pp. 304-327. ISSN 1517-4522.

BROUDEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento.** São Paulo, EDUSP, 2012.

BUCKLEY-ZISTEL, Susanne. On the construction of the past in truth commissions. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories.** Nova Iorque: Routledge, 2014.

BUCKLEY-ZISTEL, Susanne; BECK, Teresa Koloma; BRAUN, Christian; MIETH, Friederike. **Transitional Justice Theories.** Nova Iorque: Routledge, 2014.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Mulheres policiais, relações de poder e de gênero na polícia militar de Minas Gerais. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie** [online]. 2010, vol.11, n.3, pp. 71-99. ISSN 1678-6971.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo soc.** [online]. 1997, vol.9, n.1, pp. 249-265. ISSN 0103-2070.

CARDOSO, João Casqueira; GOMES, Candido Alberto; SANTANA, Edna Ugolini. Escola e polícia em três países: vinho novo em odres velhos ou a crise das instituições. **Ensaio: aval. Pol. públ. Educ.** [online]. 2013, vol.21, n.81, pp. 685-710. ISSN 0104-4036

CARTA CAPITAL. Justiça mantém prisão de morador de rua por pinho sol. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/justica-decide-manter-prisao-de-morador-de-rua-que-carregava-pinho-sol-e-agua-sanitaria-4961.htm>> Acesso em: 17. fev. 2015.

CASTRO, Mônica S Monteiro de; ASSUNCAO, Renato M.; DURANTE, Marcelo Ottoni. Comparação de dados sobre homicídios entre dois sistemas de informação, Minas Gerais. **Rev. Saúde Pública** [online]. 2003, vol.37, n.2, pp. 168-176. ISSN 0034-8910.

CERQUEIRA-SANTOS, Elder et al. Concepções de policiais sobre crianças em situação de rua: um estudo sobre preconceito. **Psico-USF (Impr.)** [online]. 2006,

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário.** 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CHOMSKY, Noam. **Sistemas de poder:** conversas sobre as revoltas democráticas e os novos desafios ao império americano. Rio de Janeiro: Apicuri, 2013.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. v. 1. p. 139. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/>> Acesso em: 02. fev. 2015.

COLETA, Alessandra dos Santos Menezes Dela; COLETA, Marília Ferreira Dela. Fatores de estresse ocupacional e coping entre policiais civis. **Psico-USF (Impr.)** [online]. 2008, vol.13, n.1, pp. 59-68. ISSN 1413-8271.

CONSTANTINO, Patrícia. Estresse ocupacional em mulheres policiais. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2013, vol.18, n.3, pp. 657-666. ISSN 1413-8123.

COSTA, Arthur T. M.. Reformas institucionais e as relações entre a polícia e a sociedade em Nova Iorque. **Soc. estado**. [online]. 2004, vol.19, n.1, pp. 173-202.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflitos e segurança**: entre pombos e falcões. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DORNELLES, João Ricardo W. Direitos humanos, violência e barbárie no Brasil: uma ponte entre o passado e o presente. In: ASSY, Bethania; MELO, Carolina de Campos; DORNELLES, João Ricardo; GÓMEZ, José Maria. (orgs) **Direitos humanos**: justiça, verdade e memória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 435 – 451.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do estado**: ação política, poder e golpe de classe. 2. ed. Petrópolis, Vozes: 1981.

FERREIRA, Daniela Karina da Silva; BONFIM, Cristine; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. Condições de trabalho e morbidade referida de policiais militares, Recife-PE, Brasil. **Saúde soc.** [online]. 2012, vol.21, n.4, pp. 989-1000. ISSN 0104-1290.

FICO, Carlos. **Além do golpe**: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FRANZKI, Hannah; OLARTE, Maria Carolina. Understanding the political economy of transitional justice: a critical theory perspective. In: In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo, EDUSP, 2003.

GUIMARAES, Juliany Gonçalves; TORRES, Ana Raquel Rosas and FARIA, Margareth R. G. V. de. Democracia e violência policial: o caso da polícia militar. **Psicol. estud.** [online]. 2005, vol.10, n.2, pp. 263-271. ISSN 1413-7372.

HANSEN, Thomas Obel. The vertical and horizontal expansion of transitional justice: explanations and implications for contested field. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

HAYNER, Priscilla B. **Unspeakable Truths**: Confronting State Terror and Atrocity. Nova Iorque: Routledge, 2010.

HOLLOWAY, Thomas H.. **A polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e Política**: relações Estados Unidos/ America Latina. São Paulo: Cortez, 1998.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. **Truth and Memory**. Disponível em: <<https://www.ictj.org/our-work/transitional-justice-issues/truth-and-memory>> Acesso em: 02. fev. 2015.

KURZE, Arnaud. “**Critical perspectives on transitional justice**” Programa de curso. Nova Iorque: NYU, 2014. Disponível em: <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fir.as.nyu.edu%2Fdocs%2FIO%2F32020%2FKurze.Transitional.Justice.pdf&ei=cp6AU-HeKYflsATk64HwCg&usg=AFQjCNG5xh-CyUGv2FHsSLIKzbuVIMI1Rg&sig2=-ZEwLoSFeCuv-aeynDTTaQ&bvm=bv.67720277,d.cWc>> Acesso em: 19. mai. 2014.

LAMBOURNE, Wendy. Transformative justice, reconciliation and peacebuilding. In: BUCKLEY-ZISTEL; BECK; BRAUN; MIETH. **Transitional Justice Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva; MONTEAL FILHO, Oswaldo (orgs). **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe**. Johns Hopkins University Press, 1996.

LOCATELLI, Piero. Morador de rua está preso desde junho por carregar Pinho Sol e água sanitária. **Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/morador-de-rua-esta-preso-desde-junho-por-carregar-pinho-sol-e-agua-sanitaria-6281.html>> Acesso em: 19. Mai. 2014.

LUNA, Denise. Cabral sanciona lei que proíbe máscara em protestos de rua. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1340726-cabral-sanciona-lei-que-proibe-mascara-em-protestos-de-rua.shtml>> Acesso em: 19. mai. 2014.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. **Sociologias** [online]. 2002, n.7, pp. 188-221. ISSN 1517-4522.

MACIEL, Camila. Diretor do Samu defende norma que proíbe a polícia paulista de prestar socorro. **EBC**. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/01/diretor-do-samu-sp-defende-norma-que-proibe-a-policia-paulista-de-prestar>> Acesso em: 19. mai. 2014.

MATE, Reyes. La historia de los vencidos. In: **La razón de los vencidos**. Barcelona: Anthropos, 1991

_____. **Medianoche en la historia**. Barcelona: Trota, 2006.

MCGEE, James; PRUSAK, Laurence. Gerenciamento estratégico da informação. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo Perspec.** [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 103-110. ISSN 0102-8839.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. *Cad. CRH [online]*. 2010, vol. 23, n. 60, pp. 449-473.

NABUCO FILHO, José. A polícia matou 41% menos neste ano porque foi proibida de prestar socorro no local. *Diário do Centro do Mundo*. Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-policia-matou-41-menos-neste-ano-porque-foi-proibida-de-prestar-socorro-no-local/>> Acesso em: 19. mai. 2014.

NOBREGA JR., José Maria Pereira da. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia?. *Sociologias [online]*. 2010, n.23, pp. 74-141. ISSN 1517-4522

O ESTADO DE SÃO PAULO. O número de mortos por policiais do Rio volta a subir. Disponível em: <<http://www.oabrij.org.br/noticia/87465-numero-de-mortos-por-policiais-do-rio-volta-a-subir>> Acesso em: 02. fev. 2015.

_____. Justiça proíbe ‘rolezinho’ em *shopping* de São Paulo no fim de semana. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,justica-proibe-rolezinhos-em-shoppings-de-sao-paulo-no-fim-de-semana,1125380,0.htm>> Acesso em: 19. mai. 2014.

OLIVEIRA, Antonio. **Os policiais podem ser controlados?**. *Sociologias [online]*. 2010, n.23, pp. 142-175. ISSN 1517-4522.

OLIVEIRA, Eliézer R. de. **As forças armadas**: política e ideologia no Brasil (1964 – 1969). 2. ed. Petrópolis, Vozes: 1978.

PAIXAO, Antônio Luiz; BEATO F., Claudio C.. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo soc.** [online]. 1997, vol.9, n.1, pp. 233-248. ISSN 0103-2070.

PLATONOW, Vladimir. Publicada lei estadual que proíbe uso de mascaras em manifestações no rio. **EBC**. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-12/publicada-lei-estadual-que-proibe-uso-de-mascaras-em-manifestacoes-no-rio>> Acesso em: 19. mai. 2014.

PINHEIRO, Antonio dos Santos. A polícia corrupta e violenta: os dilemas civilizatórios nas práticas policiais. **Soc. estado**. [online]. 2013, vol.28, n.2, pp. 323-349. ISSN 0102-6992.

PUC-RIO. Normas para apresentação de teses e dissertações. Rio de Janeiro: 2001. Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.puc-rio.br%2Fensinopesq%2Fccpg%2Fdownload%2Fnormas.pdf&ei=7WaAU4nwIKm-sQTljoBQ&usg=AFQjCNG7cfGWCfY4GLAQQrEhGr5uhRBOhg&sig2=n4F-fv4Y8ZpSC13_EMNLSw&bvm=bv.67720277,d.cWc> Acesso em: 19. mai. 2014.

PUFF, Jefferson; KAWAGUTI, Luís. Para cada quatro mortos pela polícia no Brasil, um policial é assassinado. **BBC Brasil**. 16. set. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/09/140914_salasocial_eleicoes2014_violencia_policia_numeros_1k.jp> Acesso em: 02. fev. 2015.

RAMALHO NETO, Jaime P.. Farda & "cor": um estudo racial nas patentes da polícia militar da Bahia. **Afro-Ásia** [online]. 2012, n.45, pp. 67-94. ISSN 0002-0591.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo, EDUSP, 2004.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Segurança. **Currículos para os cursos de formação**: soldados - cabos - sargentos. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=1045382>> Acesso em: 02. fev. 2015.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Segurança, território, população**. *Sociologias* [online]. 2011, vol.13, n.28, pp. 370-380. ISSN 1517-4522.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. Estatísticas Trimestrais. Disponível em: < <http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Trimestrais.aspx>> Acesso em: 02. fev. 2015.

SCHIMITTER, Philippe e O'DONNELL, Guilherme. **Transitions from authoritarian rule**: tentative conclusions about uncertain democracies. Baltimore: The John Hopkins University, 2013

SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. **Opin. Publica** [online]. 2013, vol.19, n.1, pp. 118-153. ISSN 0104-6276.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1967.

SILVA, José Cláudio Sooma; RIZZINI, Irma ; SILVA, Maria de Lourdes. Remodelar a capital carioca e sua gente: educação e prevenção nos anos 1920. **Hist. Educ.** [online]. 2012, vol.16, n.38, pp. 199-225. ISSN 2236-3459.

SILVA, Luiz Antonio Machado da; LEITE, Márcia Pereira. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?. **Soc. estado**. [online]. 2007, vol.22, n.3, pp. 545-591. ISSN 0102-6992.

SANSONE, Livio. **Fugindo para a força: cultura corporativista e "cor" na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. *Estud. afro-asiát.* [online]. 2002, vol.24, n.3, pp. 513-532. ISSN 0101-546X.

STEPAN, Alfred. **The military in Politics**: changing patterns in Brazil. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1974.

_____. **Problems of democratic transition and consolidation**: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins, 1996.

TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

TONRY, Michael; MORRIS, Norval. (orgs) **Policimento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

TRINDADE, Arthur; PORTO, Maria Stela Grossi. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. **Sociologias** [online]. 2011, vol.13, n.27, pp. 342-381. ISSN 1517-4522.

VASCONCELOS, Cláudio Beserra de. Os militares e a legitimidade do regime ditatorial (1964-1968): a preservação do Legislativo. **Varia hist.**, Belo Horizonte, v. 29, n. 49, Abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752013000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 Jan. 2015.

ZIZEK, Slavoj. **Violência**. São Paulo: Boitempo, 2014

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Conselho Federal de Administração. [online]