

O DIREITO E A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA¹

MARTHA K. HUGGINS

Professor Roger Thayer Stone de Sociologia e Antropologia - Union College

Resumo: Aborda a questão da democratização nos países latino-americanos e o problema da militarização da polícia nesses países.

A América Central é um ambiente fértil para o estudo de instituições democráticas e mudanças institucionais no processo de transição para a democracia. O sistema judiciário deve merecer enfoque central no exame de qualquer transição para a democracia: as leis, a justiça e a Polícia. Vários Estados centro-americanos estão tomando providências para democratizar esses aspectos do governo; a Costa Rica pode servir como um modelo regional para instituições de controle social.

Este trabalho contempla a papel da Polícia na redemocratização política, particularmente nos países latino-americanos que estão no processo de conversão de "autoritário-burocráticos" em formas de Estados mais democráticos. Como esses países latino-americanos se encontram principalmente fora da América Central, as lições das suas transições podem servir como um contraste útil e contribuir para o discurso sobre a transição para a democracia na América Central.

Este trabalho dividir-se-á em seis partes. Na primeira, coloca-se a Polícia dentro de uma análise política. Na segunda, identificam-se os papéis das Forças Armadas e da Polícia a respeito do controle social. Na terceira, examinam-se as políticas de ação da Polícia. Na quarta parte, dá-se uma visão geral da ação da Polícia, tanto em alguns dos antigos Estados "autoritário-burocráticos", como em alguns dos Estados com mais tradição democrática. Na quinta parte, examinam-se as instituições policiais em alguns países latino-americanos que estão em vias de transição para a democracia. Na parte final, oferecem-se alguns comentários a respeito da democratização da Polícia na América Latina.

¹ Tradução da autora.

1 POLÍCIA E ANÁLISE POLÍTICA

Quem se interessar pela ordem social e política não pode ignorar a Polícia. Como Bayler (1985) salienta, *"não só a legitimidade de um governo é determinada em grande escala pela manutenção ou não da ordem, como também a própria ordem é um critério para que seja determinado, de fato, se um governo existe ou não"*.

Além disso, Cynthia Enloe (1975) adverte que *"a omissão por parte de qualquer instituição empossada através da autoridade do Estado, e que exerce uma influência cotidiana na percepção que o povo tem do Estado (...) debilita a análise política em geral."*

Além do mais, mesmo que a Polícia mereça um enfoque central nas discussões sobre a ordem política e suas mudanças, freqüentemente os cientistas sociais deixam-na de lado, preferindo dedicar-se ao estudo das Forças Armadas. Mas, como Cynthia Enloe salienta, *"a própria noção de 'desordem' tem implicações policiais e não militares, dentro de um sistema político"* (1975: 144).

Vários acadêmicos (Bayley, 1985; Enloe, 1975; Huggins, 1991) sugerem que o descuido por parte dos cientistas sociais em relação à Polícia deve-se, em parte, à suposição de que as Forças Armadas nacionais têm um impacto maior do que a Polícia sobre os sistemas políticos. De fato, em alguns países latino-americanos, as Forças Armadas têm uma influência dramática sobre a ordem social, econômica e política. Mesmo assim, a Polícia costuma ter um papel muito mais extensivo que o das Forças Armadas sobre os aspectos cotidianos da manutenção da ordem nas diversas comunidades de uma sociedade.

Outra razão pela qual os cientistas sociais não estudam a Polícia na América Latina é o fato de muitos acadêmicos (e a maioria dos analistas leigos) simplesmente considerarem a Polícia como parte das Forças Armadas. Pressupõem que sejam, basicamente, a mesma coisa.

2 A POLÍCIA E AS FORÇAS ARMADAS

É claro que a Polícia e as Forças Armadas não são a mesma coisa. São instituições com posições diferentes dentro das burocracias governamentais da América Latina; conseqüentemente, têm funções sociais e políticas diferentes; definem a si mesmas e a suas funções de formas diferentes, assim como o governo e o público com que lidam.

Essas distinções organizacionais e funcionais entre a Polícia e as Forças Armadas são muitas vezes nebulosas na prática. Na América Latina, as Forças Armadas já foram engajadas na manutenção da segurança interna (como no Brasil, 1967-1979), e a Polícia foi militarizada (Brasil). Mas, mesmo quando os limites entre a Polícia e as Forças Armadas se tornam imprecisos,

como, por exemplo, na declaração de estado de sítio, muitas outras distinções estruturais, funcionais, burocráticas e auto-determinadas permanecem. De fato, alguns dos conflitos que ocorrem entre as Forças Armadas e a Polícia, quando essas entidades são unidas - como no Brasil entre 1967 e 1979 - mostram o poder de recuperação dessas diferenças funcionais e auto-determinadas. Seja como for, existe a tendência de reaparecimento das diferenças entre as Forças Armadas e a Polícia, depois que uma emergência política ou social tenha sido superada.

Portanto, a militarização da Polícia por um longo tempo, ou a "policização" das Forças Armadas durante um prazo mais curto (Enloe, 1975) não significam que cheguem a ser uma única entidade. De fato, essa suposição pode ter implicações distorcidas no que se refere à metodologia e à teoria: pesquisadores podem não se importar com a unificação entre a Polícia e as Forças Armadas, e, portanto, não estudar nem as causas nem as conseqüências dessa unificação. Por exemplo, alguns acadêmicos (Huggins, 1991; Pinheiro, 1991) afirmam que o "golpe-dentro-do-golpe" que se deu no Brasil em 1969 originou-se, em parte, do intenso conflito que havia entre ambas (em conseqüência do cada vez mais forte domínio das Forças Armadas sobre a Polícia) que teria impedido que o governo brasileiro conseguisse contornar o problema da guerrilha urbana.

Seja como for, é útil, em termos empíricos, o questionamento sobre a relevância política da militarização da Polícia e/ou da "policização" das Forças Armadas dentro do contexto da transição para a democracia.

3 O POLÍTICO DA AÇÃO DA POLÍCIA

Toda ação da Polícia é uma ação política. Seu papel, qualquer que seja ela, é o de prevenir, eliminar ou gerenciar os conflitos dentro da população pelo fato de eles serem ameaças ao Estado. Não obstante, pressupõe-se que a ação da Polícia numa democracia é construída sobre um Estado com uma estrutura democrática, onde as leis são aprovadas através de um processo democrático, cabendo-lhe a responsabilidade de fazer com que as leis se façam aplicar através da ação judicial. O conceito de ação democrática da Polícia implica que os cidadãos (ou seus representantes) tenham ascendências sobre a Polícia. Mas, sua ação nem sempre foi democrática, mesmo nas mais antigas democracias da Europa e nos Estados Unidos. Tampouco as raízes dos motivos pelos quais a Polícia foi criada e chegou a ser uma força profissional se encontram em conceitos democráticos. Mais freqüentemente, claro, foram fatores políticos que motivaram sua criação e sua profissionalização.

De fato, nas mais antigas democracias européias e nos Estados Unidos, três fatores influíram no desenvolvimento das modernas forças de Polícia: o desejo de ter uma segurança interna previsível, a proteção da

legitimidade do Estado e a manutenção da legitimidade e da integridade das Forças Armadas.

3.1 A previsibilidade

Nos Estados Unidos e na Europa do século XIX e começo do século XX, as lideranças políticas freqüentemente perceberam que os policiais comuns eram mais constantes do que os soldados rasos para os propósitos de manutenção da segurança interna. Segundo Bayley (1985),

"diante de exércitos resistentes, mas muito poderosos, e milícias entusiásticas, mas pouco confiáveis, governos europeus no século XIX afastaram os exércitos da missão de controlar tumultos internos, aboliram as milícias e desenvolveram uma Polícia pública e especializada" (p. 43).

Do mesmo modo, nos anos 80, o governo americano concluiu (LBJ Library, 1968) que a deficiência das Forças Armadas de muitos dos países latino-americanos, no sentido de serem agentes de controle interno, devia-se ao fato de haver uma grande rotatividade de pessoal entre os soldados rasos, havendo até sessenta por cento de novos recrutas a cada um ou dois anos. Esses recrutas necessitavam de um ano de treinamento antes de terem condições satisfatórias para exercer as funções de controle doméstico. Isso quer dizer que a sua lealdade pessoal, étnica ou de raça ou classe social podia ter ascendência sobre a lealdade ao Estado. Por outro lado, a Polícia poderia ser mais previsível graças ao compromisso de seus membros com as respectivas carreiras profissionais (Huggins, 1991).

Estudos históricos (Gutman, 1961; Haring, 1975) mostram que, nos Estados Unidos, foi grande a luta para que se conseguisse a lealdade da Polícia. A pesquisa de Gutman (1961) sobre lutas grevistas nos Estados Unidos no final da década de 1870 demonstra que nem sempre mantinha lealdade a seus patrões: muitos passaram para o lado dos grevistas. Ao mesmo tempo, Haring (1975) mostra que, naquele país, até o final da década de 80, *"os policiais que pudessem simpatizar com a classe operária (acabaram sendo muitos), eram mais fiscalizados em suas atividades"* (p. 102). Haring argumenta que o desempenho das funções de controle de tumultos populares durante uma década e a "profissionalização" fizeram com que a Polícia comum se tornasse mais leal aos interesses do Estado.

A conclusão relevante é que a fidelidade da Polícia ao Estado não foi automática: sua lealdade foi conquistada através de luta (ver Huggins, a publicar; Robinson, 1978; Silver). A Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (AID) foi constantemente lembrada desse fato na década de 60, durante o seu programa de treinamento de policiais estrangeiros, tanto quanto foi lembrada a Administração pela Cooperação

Internacional (ICA) durante a década de 50. (Ver AID, *Reports for Brazil*; Huggins, a publicar).

3.2 Legitimidade do Estado

Na Europa e nos Estados Unidos do fim do século XIX, a utilização de exércitos e milícias para manter a ordem doméstica tinha a tendência de *"exacerbar problemas (políticos), mostrando que (a natureza classista da orientação) dos esforços para fazer a lei se aplicar foi abertamente política"* (Silver, 1967: 43). Silver argumenta que *"caso se consiga ter uma Polícia independente que lute contra a plebe (...) a reação será dirigida contra a própria Polícia, e não contra a estrutura de poder"* (p. 132).

Mas o fato de transformá-la em *"bode expiatório de problemas que ela não criou"* (Cain, 19156) pode fazer com que haja cinismo por parte da Polícia em relação ao sistema.

Na América Latina, **ataques civis à autoridade** são outra forma com a qual algumas pessoas têm tentado retificar as deficiências dos sistemas de justiça. Um levante civil desse tipo em Tres Arroyos, Argentina, envolveu civis que se lançaram às ruas para mostrar violentamente o seu repúdio contra a violência da Polícia e sua falta de cumprimento do dever. Os cidadãos reivindicam maior proteção policial e maior responsabilidade por parte da Polícia em suas ações (Kalmanowiecki).

Os **esquadrões da morte** são a forma de vigilantismo latino-americano mais dramática e mais bem conhecida. Esses esquadrões de assassinos são denominados "grupos paramilitares/parapoliciais" na Colômbia e no Peru (Manitzas e Palacio). Qualquer que seja o seu rótulo, os esquadrões da morte se ocupam de *"ações criminosas com características de violações de direitos humanos, uma ideologia direitista, apoiados pela aquiescência - se não o próprio envolvimento - do Estado"* (Manitzas). Como Ibarra salienta, o terror dos esquadrões da morte não é *"somente a obra de pessoas desalmadas ou doentes - embora precise delas. Na realidade é uma opção política (...) friamente calculada e exercida (...) de acordo com os fins que são perseguidos"*.

Isso indica a importância que as instituições de controle social têm para esses Estados. A discussão envolve quatro aspectos do controle social, no que se refere às ações da Polícia nos Estados autoritário-burocráticos - Polícia militarizada-politizada, o recurso à lei marcial, a utilização da doutrina da segurança nacional e a repressão das organizações populares.

A. A Polícia

Uma mudança nas ações da Polícia que está associada quase sempre, embora não exclusivamente, com os Estados é a militarização da Polícia. Segundo Enloe (1975), a agregação de funções e características

militares à Polícia (e.g., militarização) pode *"estender as escolhas estratégicas que os policiais têm disponíveis"*, ao providenciar uma alternativa ao emprego das Forças Armadas durante períodos de séria agitação.

A base legal para a militarização da Polícia e para a regulamentação das interações entre ela e a população civil são decretos em nível executivo e mandados - freqüentemente originados a partir da lei marcial sob legislação de "estado de sítio". A visão do mundo que implica a aplicação de tal legislação pressupõe um estado de guerra. Em outras palavras, enquanto a legislação normal age para controlar as Forças Armadas, na vigência de uma situação emergencial de índole bélica a lei marcial inverte os papéis e coloca o poder nas mãos das Forças Armadas e de seus agentes policiais.

A militarização da Polícia também requer uma maior coordenação entre os ministérios de Defesa e do Interior, o que pode criar ou agravar a disputa entre a Polícia e os militares, tal qual aconteceu no Brasil, sobretudo depois de 1967. Não obstante, tal conjuntura dos ministérios pode levar a uma maior interferência do Estado na sociedade civil (Enloe, 1975: 149).

O treinamento e o equipamento da Polícia militarizada são militares, não civis. A Polícia militarizada é freqüentemente alojada em quartéis. Suas unidades especializadas têm acesso a aparelhos cada vez sofisticados para facilitar o controle social. Por exemplo, uma operação "arrastão" com duração de três horas, na Rua Laranjeiras, envolveu vários balalhões fortemente armados da Polícia Militar, com nove veículos pesados de apoio (Pinheiro, 1991: 23-24). Opera com grandes unidades e encara o seu alvo como grupos relativamente grandes de "adversários" típicos dos militares. Essas polícias freqüentemente são mobilizadas para operações especiais que acontecem com bastante freqüência.

Segundo Enloe (1975), a militarização da Polícia envolve a proliferação de *"ramos especiais da Polícia"*, inclusive grupos GATE, batalhões de choque, unidades de inteligência, forças de campanha, unidades policiais e paramilitares. Essas unidades especiais geralmente são subordinadas a autoridades centralizadas que estão fora das burocracias da Polícia local e, desse modo, afastam as decisões referentes às ações e às prioridades da Polícia das comunidades locais.

De fato, essa militarização, no mínimo, acelera a centralização de autoridades administrativas sobre a Polícia: *"Quanto mais militarizada a Polícia se torna, menos se pode tolerar o controle (...) local"* (Enloe, 1975: 151). Além disso, a centralização administrativa exerce um impacto direto sobre as instituições policiais, pois politiza a Polícia no que se refere ao aumento de sua própria consciência das relações entre o controle político e seu bem-estar profissional e institucional. Durante a ditadura militar no Brasil, a Polícia chegou a ser "sobre-politizada", ao passo que o controle, em nível federal, *"transformava-se num instrumento político articulado com o Poder Executivo e de intervenção permanente"* (Pinheiro, 1991: 12), sendo levadas

para dentro do domínio político da administração central do País.

Mas, do mesmo modo, a militarização da Polícia pode criar um rival poderoso para a liderança político-militar ou civil: *"As forças policiais aparelhadas com cada vez mais armamento pesado, organizadas em unidades maiores e de posse de redes de comunicação e sistemas de inteligência mais sofisticados podem chegar a ter a capacidade de dar golpes de estado"* (Enloe, 1975: 149).

B. A lei

Nas décadas de 70 e 80, os regimes autoritário-burocráticos da América Latina viam nos comunistas, nos subversivos e na guerrilha a justificação para conceder à Polícia e às Forças Armadas a impunidade de fato frente ao controle legal e constitucional. Como Pinheiro argumenta, no caso do Brasil, *"acordos de políticas autoritárias concederam às Forças Armadas (e à Polícia) no Brasil (...) uma nova impunidade dentro da longa tradição de violência contra as classes perigosas"* (p. 91). De fato, a Polícia chegou a ver a lei como um obstáculo à paz social.

Em muitos Estados da América Latina, a base jurídica para as interações entre a Polícia e o povo foram decretos de "estado de sítio" e outras ordens específicas da parte do Poder Executivo. A concessão de poderes arbitrários e irrestritos à Polícia, através de decretos extra-constitucionais, colocaram-na fora da supervisão dos foros civis e dos procedimentos administrativos. Por exemplo, o Ato Institucional n.º 5 (12/69), no Brasil, suspendeu o direito de *habeas corpus*. O Decreto Executivo n.º 667 subordinou a Polícia às Forças Armadas e concedeu a justiça *interna corporis* à Polícia. Os árbitros finais foram de malversação policial tribunais militares, fechados ao público. O estado de emergência justificou as detenções em massa e a execução de civis. Golpes ofensivos, agressivos e antecipados foram priorizados, em lugar das ações policiais de mediação e de natureza preventiva, defensiva e investigativa. A Polícia e as Forças Armadas se engajaram no combate "permanente" contra a subversão. A repressão chegou a ser a norma, justificada pela ideologia da segurança nacional.

C. Doutrina da segurança nacional

Essa doutrina promoveu a crença de que a subversão interna constituía uma fonte maior de insegurança nacional do que as ameaças externas militares e políticas. Durante a ditadura militar no Brasil, a ideologia da segurança nacional dividiu a população entre "subversivos" e "inimigos domésticos", de um lado, e "cidadãos verdadeiros", do outro (Fernandes, 1991). Argumenta o mesmo autor que a doutrina da segurança nacional criou no Brasil *"uma ordem dominada pelo medo"* (p. 3). Dessa forma, o medo dos cidadãos por parte do Estado e vice-versa subverteu a cidadania e desanimou

a participação cívica. O medo tinha implicações sobre a conduta da Polícia, que funciona com mais eficácia sobre cidadãos que participam, mas que não são considerados uma ameaça ao regime (e à Polícia).

D. Instituições populares

Fatores sócio-políticos constroem e organizam a participação cívica e as práticas políticas. Fernandes (1991) argumenta ainda que o estado autoritário no Brasil sufocou o engajamento cívico através da negação de vias políticas para a mediação política de conflitos e através da proibição da organização política. Essas estruturas e esses procedimentos poderiam ter ajudado na criação de *"instituições para a defesa comum e projetos políticos coletivos."* Em vez disso, várias décadas de não-participação e a falta de organizações políticas e jurídicas independentes condenaram a maioria dos brasileiros *"a uma verdadeira periferia urbana onde os padrões violentos de relações sociais (definiu) a sua posição fora da cidadania de primeira classe"* (Fernandes, 1991: 8).

4 A POLÍCIA E A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

Esses mesmos quatro aspectos da sociedade - a Polícia, a lei, a ideologia e a estrutura social - chegaram, assim, a ser de fundamental importância para a transição para a democracia nas Américas Central e do Sul.

A. A Polícia

Estudiosos da Guatemala (Ibarra, 1991), da Colômbia (Palacio, 1991), do Brasil (Fernandes, 1991; Pinheiro, 1991), do Peru (Manitzas, 1991) e da Venezuela (Hernandez, 1991) argumentam que nesses países, hoje em dia, existe uma mistura de acordos institucionais de natureza democrática, mesmo que, no passado, nem todos fossem autoritário-burocráticos. Seja como for, as estruturas institucionais desses países que mais resistem às mudanças democráticas são o direito penal e a Polícia.

No Brasil, por exemplo, a transição para o democracia envolveu o processo de reescrever e democratizar a sua Constituição. Mas, enquanto se prosseguia com esse processo de reelaboração das estruturas, a Polícia Militar brasileira conservava sua estrutura militarizada, continuava a ser regulamentada pelo direito militar e mantinha firmemente a *"autoconfiança de o aparelho policial poder agir 'além da lei', uma herança da guerra contra a guerrilha urbana"* (Pinheiro, 1991: 17). Na transição para a democracia, a Polícia deve ser separada das Forças Armadas e devolvida ao controle dos civis.

B. A lei

Vários autores (Hernandez, 1991; Palacio, 1991; Pinheiro, 1991) argumentam que uma legislação antidemocrática, supostamente "excepcional", aprovada durante épocas de ditadura militar (no Brasil), ou dentro de Estados que, formalmente, são democráticos (Colômbia, Venezuela), freqüentemente chega a ser rotineira depois de uma crise política ou de terminar uma época autoritária. As leis, efetivamente, têm uma vida mais prolongada do que as condições que as levaram a ser aprovadas em primeiro lugar. Por exemplo, no seu início, na Venezuela, as operações "excepcionais" da Polícia tinham o estado de direito de serem excepcionais - só foram implementadas durante períodos específicos do ano (e.g., Carnaval, feriados religiosos). Mas, hoje em dia, essas operações são freqüentes e constantes. Têm uma condição oficialmente legal, embora extraconstitucional, e recebem rótulos institucionalmente formais (e.g., o Plano União) (Ver Hernandez, 1991:1).

Pesquisas (Pinheiro, 1991; Fernandes, 1991; Hernandez, 1991; Ibarra, 1991; Palacio, 1991) também sugerem que as leis extraconstitucionais de emergência, estabelecidas para tratar de um tipo de crise política, chegam a ser redirecionadas para resolverem outros tipos de ameaça aparentes, em vez de serem eliminadas depois da diminuição da crise. Assim, no Brasil, a legitimidade da Polícia para deter com base apenas na suspeita (a Constituição só permite as detenções quando uma pessoa for pega em flagrante) foi estendida para o período democrático durante uma "guerra contra o crime".

Mas Palacio (1991) adverte que *"a própria função da justiça moderna requer uma distinção entre a 'paz' (quando a justiça funciona) e a 'guerra' quando realmente não funciona"* (p. 10). Porém, a Polícia brasileira ainda funciona como se estivesse lutando numa guerra interna. Naturalmente, isso cria problemas para a democratização do direito penal no Brasil. Na Colômbia, a distinção entre a 'paz' e a 'guerra' também fica nebulosa. A guerra contra os narcotraficantes transformou *"criminosos em inimigos a serem vencidos em vez de serem reabilitados"* (Palacio, 1991:10). Segundo Palacio (1991), *"esta falta de delimitação institucional é um terreno aberto para (...) a parainstitucionalidade"* que ele define como *"uma série de mecanismos de regulamentação social que não contam com meios formais constitucionais ou jurídicos, mas, mais propriamente, são governados por arranjos informais e mecanismos específicos"* (Palacio, 1991:3). Na Colômbia, tal parainstitucionalidade se exemplifica nos *razzies* extraconstitucionais da Polícia, nos tratados extralegis entre esta, a guerrilha e os narcotraficantes, e nos ataques por grupos paramilitares e de autodefesa, entre outras coisas.

Segundo Palacio (1991), a simbiose, freqüentemente secreta, entre o sistema formalmente legal da Colômbia e a parainstitucionalidade preserva a legitimidade do Estado colombiano e assegura uma imagem democrática

para o governo. Ademais, na Colômbia, a simbiose entre a parainstitucionalidade e a constitucionalidade é tão completa que a prática e a lei parainstitucional freqüentemente parecem ser um fruto do sistema jurídico constitucional.

É claro, as transições democráticas de tais sociedades exigem que as cortes e a Polícia voltem ao controle da justiça civil, cujas instituições precisam ser fortalecidas e relegitimizadas como a fonte exclusiva da autoridade do Estado.

C. Ideologia

Fernandes (1991) argumenta que a transição democrática brasileira representa o domínio de uma segunda fase da ideologia da segurança nacional, através da qual a sociedade está dividida entre os "cidadãos verdadeiros", de um lado, e os criminosos e "marginais", do outro. Mesmo depois da transição formal para a democracia no Brasil, permanecem conceitos autoritários de ordem social. O regime militar criou o medo e o segredo; desanimou a participação cívica do povo. Essas condições foram enxertadas em outros suportes já existentes para a não participação, apesar da transição democrática no Brasil. O resultado é a passividade cívica entre alguns que são excluídos política e socialmente; outros, entre os excluídos, transformam-se nos "protetores" dos sem voz (os justiceiros).

Hernandez (1991), no caso da Venezuela, e Fernandes (1991), no caso do Brasil, argumentam que a guerra atual contra os criminosos comuns reforça a ordem social autoritária: a criminalização do indivíduo e a publicidade sobre o crime *"produzem uma distância social que desanima a solidariedade com (...) marginais das camadas baixas que supostamente (e exclusivamente) cometem crimes"* (Hernandez, 1991: 13). E a Polícia, ao tomar medidas contra os suspeitos de serem criminosos, ajuda a focalizar a inquietação sobre marginais pobres, em vez de sobre injustiças sociais, políticas e econômicas prementes.

Sociedades exclusivistas e violentas são alimentadas pela concepção autoritária da ordem social. Elas transformam o crime e os criminosos em bodes expiatórios para todas as injustiças. Hernandez (1991) argumenta que na Venezuela, *"operações especiais policiais formam uma parte do depósito de armas políticas do Estado para a manipulação das perspectivas dos cidadãos sobre as faltas sociais. Representam momentos nos quais o governo venezuelano tenta neutralizar as ameaças de deslegitimação do Estado"* (Hernandez, 1991: 12). No final, tais operações da polícia possibilitam ainda mais repressão - através da promessa de acabar com o crime (Hernandez, 1991: 12).

As "guerras contra o crime" e contra os "narcoterroristas" são difíceis de serem mantidas dentro das margens da justiça civil. A transição para a

democracia (ou alegações de práticas democráticas) não deve ser minada pelas ideologias que animam, permitem ou deixam passar a intervenção arbitrária da polícia ou das Forças Armadas na sociedade civil.

D. Estruturas sociais

As estruturas das sociedades freqüentemente são, em si, profundamente não-democráticas, ou, inclusive, antidemocráticas - a distribuição altamente desigual de riqueza, renda, prestígio e poder político, apesar do retorno de eleições. De fato, a participação política, social e econômica freqüentemente é fortemente não-democrática. Até aqueles que alegam ou esperam falar em nome do povo freqüentemente não são do povo, e aqueles que são do povo freqüentemente anseiam escapar dele, ou exercer controle sobre ele.

Portanto, as instituições democráticas, instituídas desde os centros de poder e dos pontos mais altos de influência, provavelmente não superarão nem a passividade popular, nem a herança institucional autoritário-burocrática do passado. E tudo permanecerá assim, a menos que exista um reaparecimento de esforços populares para melhorar e democratizar as condições de base nas sociedades latino-americanas. Talvez exista uma esperança na conjuntura de elementos populares, auxiliados por alguns dos mais privilegiados em termos de educação e acesso a outros recursos escassos, na tarefa de fortalecer formas de melhoria comunitária, inclusive controle social, *in situ*.

5 A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA LATINO-AMERICANA

Pode ser que isso envolva o recrutamento e treinamento em nível local, com envolvimento próximo nos projetos comunitários em andamento e no processo de tomada de decisões. A questão do grau em que a Polícia deve ser armada pode depender da suficiência das defesas da comunidade contra incursões que vêm de fora e o controle que a sociedade exerça sobre os intrusos armados e violentos. A justiça constante, confiável e barata pode criar as condições que tornem desnecessários os surtos de justiça vigilante. Mas, sobretudo, a criação de uma distribuição de renda e de uma produção mais equitativa deveria facilitar a função da Polícia.

Abstract: *Law and the transition to democracy in Latin America. This paper focuses on the issue of democratization in Latin American countries and the question of the police having become a military organization in those countries.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bayley, D. (1985)²

Cain, M.²

Cardoso, F. H. (1979), On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America, em D. Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press), 33-57.

Enloe, C. H. (1975), Ethnicity and Militarization Factors Shaping the Roles of Police in Third World Nations, em C. H. Enloe e U. Semin-Panzer, es., *The Military, the Police, and Domestic Order: British and Third World Experiences: A Symposium* (Londres: Richardson Institute for Conflict & Peace Research).

Fernandes, H. R. (1991), Authoritarian Society: Breeding Ground for Justiceros, em M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger).

Gutman, H. G. (1961), Trouble on the Railroads in 1873-1874: Prelude to the 1877 Crisis, *Labor History* (Primavera), 225-227.

Harring, S. L., e L. M. McMullin (1975), The Buffalo Police, 1882-1900: Labor Unrest, Political Power and the Creation of the Police Institution, *Crime and Social Justice* (Outono-Inverno).

Hernandez, T. (1991), Introduction: Vigilantism and the State: A Look South and North, em M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger).

Huggins, M. K. (1991), *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger)

Ibarra, C. F. (1991), Guatemala: The Recourse of Fear, em M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger).

LBJ Library (1968), Defense Department Report.

² Referências não disponíveis no Brasil.

Manitzas, E. S. (1991), All the Minister's Men: Paramilitary Activity in Peru, em M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger).

O'Donnell, G. (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Barkeley: University of California, Institute of International Studies).

Palacio, G. A. (1991), Institutional Crisis, Parainstitutionality and Regime Flexibility in Colombia: The Place of Narcotráfico and Counterinsurgency, em M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger).

Pinheiro, P. S. (1991), Police and Political Crisis: The Case of the Military Police, em M. K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence* (Nova York: Praeger).

Robinson, C. D., The Deradicalization of the Policeman: A Historical Analysis, *Crime and Delinquency*, vol. 24., n.º 2 (abril), 129-151.

Silver, A. (1967), The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riot, em D. J. Bordua, ed., *The Police: Six Sociological Essays* (Nova York: Wiley).

TOAID (U. S. Agency for International Development Monthly Report form Brasil (1962-1972).