

## **TRADUÇÃO**

### **AS POLÍTICAS DA VIOLÊNCIA POLICIAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO\***

Ronald E. Ahnen\*\*

*Tradução: Danilo Ferreira da Fonseca\*\*\**

*Revisão técnica: Ricardo Iannuzzi\*\*\*\**

Desde a queda da Ditadura Militar brasileira e o retorno para a democracia em 1985, as condições dos direitos humanos neste país podem ser melhor descritas como muito graves e, em alguns lugares, degeneradas. É claro que a agenda dos direitos humanos já não incide sobre os direitos dos políticos, para criticar abertamente o estado, mas ao invés disso, sobre a tortura, o desaparecimento, e o assassinato de cidadãos comuns pela força policial militar e civil ou outros agentes do estado. Estudos indicam que desde o retorno da democracia, as taxas nas quais policiais brasileiros matam ou torturam seus concidadãos têm não apenas subido substancialmente em algumas localidades, mas claramente constitui em uso excessivo de força e portanto, abuso de direitos básicos.<sup>1</sup> Por exemplo, em 1992, de acordo com estatísticas oficiais, a polícia de São Paulo foi responsável por 1.470 mortes de civis, ou aproximadamente 16% de todos os homicídios neste estado.<sup>2</sup>

Tanto a sabedoria convencional, como diversos estudos pelo país, sugerem, contudo, que o governo democrático é significativamente associado com menos abusos dos direitos humanos, especialmente nos termos da violação da integridade física do homem por agentes do estado.<sup>3</sup> No coração desta afirmação democrática reside uma lógica simples: quando dada a escolha, eleitores irão retirar do meio político, quem não desiste do abuso policial contra os cidadãos comuns como ele. Além disso, instituições democráticas sublinham negociações, diálogo, e resoluções sem violência para conflitos, o que também deveria diminuir as violações de direitos humanos (daqui em diante HRVs, da sigla em inglês “human rights violations”).

O Brasil, portanto, apresenta um particular caso enigmático, por que os HRVs tem aumentado desde a redemocratização. Este estudo demonstra que a flutuação brasileira na violência policial não ocorreu apesar da sua transição democrática, mas parcialmente por causa dela. A democracia trouxe aos cidadãos a oportunidade de eleger líderes que

*Ronald E. Ahnen*

oferecem uma “mão forte” no tratamento com os problemas do crime e violência. Quando tais candidatos assumem o mandato, eles frequentemente instituem mudanças para uma política de segurança pública que reprime o crime de uma forma que viola os direitos básicos dos cidadãos.

Este estudo examina as taxas de assassinato policial em 19 estados brasileiros de 1994 a 2001 à luz da política eleitoral partidária. As duas principais forças policiais em cada estado são a polícia militar e a civil. Cada uma tem papel diferente. A polícia militar é responsável pelo policiamento do dia-a-dia das ruas, ambas prevenindo e reprimindo o crime. A polícia civil é também conhecida como a polícia investigativa ou judiciária, e o seu papel, limita-se à investigação criminal. Devido às forças policiais no Brasil serem administrativamente organizadas no nível estadual de governo, esse estudo se focaliza na identificação política, ideológica e partidária dos governadores estaduais, postulando que o partidarismo dos líderes do governo é a chave variável explicativa na determinação das taxas em que os oficiais da polícia empregam força letal. As conclusões do estudo mostram que a taxa de assassinatos da polícia é significativamente menor em estados brasileiros que são liderados por um executivo vindo da esquerda ou centro-esquerda, em oposição do centro, centro-direita, ou direita.

Este estudo começa com uma revisão da literatura dos estudos transnacionais da violação dos direitos humanos em geral, e estudos dos direitos humanos e da violência policial no Brasil em particular. Propõe um modelo básico de violência policial no Brasil que leva em conta os incentivos eleitorais. O modelo é testado ao usar duas estimativas de número e taxa (por cem mil residentes) de assassinatos policiais, e uma estimativa da porcentagem de todos os homicídios reportados atribuídos à polícia. O estudo verifica que o partidarismo permanece como uma determinante robusta na taxa de assassinatos por ambas as forças policiais, a militar e a civil.

#### *Investigação dos direitos humanos*

No exame da literatura sobre o abuso dos direitos humanos, a discussão aqui é limitada às violações da integridade física da pessoa; ou seja, proibição de tortura, desaparecimento, e execuções extrajudiciais. Essa literatura pode ser melhor dividida, de acordo com a metodologia, em dois campos: análises transnacionais e estudos de casos. Nas últimas duas décadas, estudiosos conduzindo pesquisas trans-nacionais sobre o abuso de direitos humanos fizeram melhorias significativas tanto na metodologia como maior cobertura de países e períodos de tempo.<sup>4</sup> Como Davenport assinala, estes estudos são fundamentados na teoria da escolha racional, e conceitualizam a repressão política como

uma escolha estratégica que o governo faz entre um número de opções, em uma tenta-

## *As políticas da violência policial*

tiva de produzir e manter a quiescência política. Dos governos é esperado que empreguem um comportamento repressivo quando o valor da quiescência e a probabilidade de sucesso são altas e os custos são baixos. Os governos são menos suscetíveis de violar os direitos humanos, contudo, quando o valor da quiescência e a probabilidade de sucesso é baixa e os custos são altos.<sup>5</sup>

A descoberta chave destes estudos é que o governo democrático tem um impacto independente e significativo na redução da violação de direitos humanos. O interessante, contudo, é que estes estudos diferem substancialmente no que diz respeito à relação teórica entre as variáveis. Pelo menos seis diferentes explicações têm sido oferecidas para explicar essa associação positiva. Líderes democráticos são mais suscetíveis às demandas dos cidadãos, atenuando, assim, os conflitos sociais e eliminando a necessidade de repressão.<sup>6</sup> A democracia providencia saídas não-violentas para resolver litígios, quando estes aparecem.<sup>7</sup> A democracia possibilita a eliminação de líderes que estariam prontos para usar a repressão contra os cidadãos.<sup>8</sup> As liberdades civis necessárias para democracia permitem a difusão de revelações pela mídia de atividades de abuso dos direitos humanos, trazendo assim o peso da opinião nacional e internacional para suportar os líderes do governo e diminuindo a propensão ao abuso dos direitos fundamentais.<sup>9</sup> Na democracia os cidadãos são sociáveis, e operam em uma política cultural que valoriza a não-violência na resolução de litígios.<sup>10</sup> Finalmente, na democracia, a sociedade civil é livre e mais capaz de criar mecanismos de controle sobre o monopólio do estado de uso legítimo da força.<sup>11</sup>

Esta literatura sofre de dois problemas sérios. Primeiro, tal como acima referido, a relação entre democracia e violações de direitos humanos é sobredeterminada. A dificuldade é que mesmo quando encontrada uma associação estatisticamente significativa entre as variáveis, o pesquisador ainda é ignorante quanto a qual dos seis mecanismos causais (ou a combinação dos seis) é responsável pela geração dos resultados. Para resolver o problema, os pesquisadores devem utilizar indicadores alternativos que mais se aproximam da teoria de causa específica ligada à democracia.

O segundo problema é que a direção oposta da hipótese raramente é acolhida na literatura sobre os direitos humanos, pelo menos não teoricamente; isto é, que as condições dos direitos humanos podem deteriorar-se com o início da democracia. Todavia, vários estudos incluem noções teóricas que sustentam tal constatação. Uma exceção é o estudo de 1995 de Fein sobre o abuso de direitos humanos e transição de regime. Ela considera que as violações de direitos humanos são maiores sob regimes democráticos emergentes, do que sob um regime autoritário estabelecido ou uma democracia. Fein explica que a transição para democracias abre novas vias (tanto legais como políticas) para as massas

Ronald E. Ahnen

excluídas rebelarem-se contra a classe proprietária. A repressão aumenta à medida que os últimos temem a vitória de um governo populista, potencialmente ameaçadores diretos de seus interesses. Além disso, diversos estudos recentes sobre a América Latina demonstram como os governos democráticos na região não funcionam adequadamente para proteger liberdades básicas apreciadas mais amplamente nas democracias pós-industriais.<sup>12</sup>

A democracia pode ser associada com o agravamento dos HRVs por várias razões. Como Fein teoriza, a democracia pode promover a oportunidade para as classes marginalizadas obterem uma vitória populista, criando assim, incentivos para os estratos médios e superiores empregarem a repressão no esforço de impedir isto.<sup>13</sup> Em um clima de crescente criminalidade e violência, cidadãos em novas democracias podem votar em candidatos que prometem restabelecer a ordem através de uma maior utilização da repressão. Outro motivo é que a sociedade civil em novas democracias é frequentemente mais frágil por causa da falta de recursos e de lideranças experientes, e, portanto, menos propensa a cumprir o seu papel de prender os agentes estatais abusivos responsáveis por suas ações. As deteriorações das condições econômicas e sociais que ajudaram na transição para a democracia podem fomentar um descontentamento popular e um uso concomitante da repressão pela elite para manter a ordem pública. Além disso, as instituições do estado designadas para proteger os direitos individuais (por exemplo, o sistema jurídico) são frequentemente fracas ou apenas desigualmente disponíveis para os cidadãos, permitindo assim que agentes estatais exerçam a repressão com impunidade e encorajando esta ação no futuro.

Dadas estas diversas razões de que a democracia deveria ajudar a melhorar as condições dos direitos humanos, e outras diversas para explicar por que razão não pode, eu defendo que *a priori* o impacto da democracia sobre o respeito dos direitos fundamentais é indeterminado, e depende do contexto social, político e econômico em que ela opera.

Este estudo visa fazer uma contribuição significativa para o debate sobre os mecanismos causais de por que a democracia afeta as condições dos direitos humanos, enfocando sobre as políticas eleitorais e partidárias, no que diz respeito às políticas de segurança pública, enquanto controle de importantes condições sociais e econômicas. Utilizando variáveis que estão mais estreitamente ligadas às proposições teorizadas, nós podemos superar o problema da sobre-determinação e aprofundar nossa compreensão sobre as relações entre a democracia e a violação de direitos humanos.

Além da forma do regime, diversas variáveis estruturais têm recebido um largo suporte na literatura sobre HRVs, porque alteram os custos e benefícios da repressão aos olhos dos dirigentes governamentais. Baixos níveis de desenvolvimento econômico, por exemplo, estão associados com uma maior repressão já que a escassez é maior, e, portan-

to, conflitos entre proprietários e não-proprietários são mais aguçados.<sup>14</sup> Em geral, rápidas taxas de desenvolvimento econômico aumentam a repressão, isto porque, muitas vezes, este crescimento é desigual, gerando uma rápida desorganização econômica e um maior conflito entre os cidadãos.<sup>15</sup> Tanto a pobreza como a desigualdade, exacerbam o ressentimento do pobre sobre o rico, instigando o pobre a se erguer contra o rico e gerando incentivos para uma maior repressão.<sup>16</sup> Cano e Santos (2001) empregam a urbanização como um fator determinante da taxa de homicídios em geral nos estados brasileiros. No entanto, pode-se argumentar que é esperado uma associação entre altos níveis de urbanização a uma maior violência policial, já que é nas áreas urbanas altamente densas que se encontra a maior parte da rede do tráfico de drogas e outras atividades criminosas que a polícia reprime.

Passando aos estudos de caso, os estudiosos da violência policial no âmbito da democracia no Brasil, têm, até hoje, apresentado apenas amplas explicações sociopolíticas para o abuso sobre direitos humanos. Chevigny (1995), por exemplo, oferece a tese da pacificação. Nesta, a violência policial é vista como um produto do progresso natural de uma sociedade tradicional para uma mais moderna. Durante um estágio inicial, os cidadãos utilizam a força individualmente para promover a própria segurança. Num estágio posterior, estes cidadãos ficam horrorizados com os níveis de violência em sua sociedade e decidem restringir suas habilitações em usar a força uns contra os outros (por exemplo, a adoção de leis para a restrição de armas), assim, concedendo um maior monopólio no uso da força para os agentes do estado. Chevigny argumenta que os cidadãos aceitam estas restrições apenas em troca de uma maior controle sobre as suas forças policiais.

Pereira (2000) argumenta que a bifurcação da sociedade brasileira levou a um tipo de regime híbrido que ele chama de “liberalismo elitista”. Em sua visão, democracia (e os seus concomitantes respeito pelos direitos individuais) é firme para a classe alta e média brasileira, mas só é fraca e frágil para as massas pobres. Com um acesso muito limitado às instituições estatais destinadas a proteger os seus direitos, os pobres suportam o peso da violência policial, que a elite emprega para obter a quiescência do pobre em um Brasil com uma sociedade extremamente desigual. O argumento de Pereira sugere que as condições dos direitos humanos irão melhorar apenas quando o liberalismo elitista for superado e os princípios da democracia forem estendidos para proteger todos os cidadãos. Nenhuma destas teorias, de qualquer modo, ilumina sobre como podem ocorrer transformações positivas rumo a uma maior proteção dos direitos. Mais importante, como fenômenos de uma sociedade como um todo, estas teorias não contam para as amplas variações da violência policial observadas no Brasil.

*Ronald E. Ahnen*

Outros estudos de caso sobre a violência policial no Brasil enfatizam como fatores institucionais e policiais desempenham um papel significativo na redução dessa violência. Estes fatores incluem melhorar a formação policial, salários mais elevados, orientações do uso restrito da força, e redução dos níveis de impunidade.<sup>17</sup> Embora estes fatores provavelmente configurem uma propensão dos oficiais de polícia em usar força letal, não estão disponíveis dados confiáveis e comparativos sobre as variáveis através dos estados brasileiros. Mais fundamentalmente, porém, estas prescrições políticas são provavelmente ligadas ao projeto político dos governantes de acordo com as suas inclinações ideológicas.

*Segurança pública, incentivos eleitorais e partidarismo*

Questões de criminalidade, segurança pública, e o uso arbitrário de violência (muitas vezes letal) são questões eleitorais prementes sendo razoável esperar que um eleitor as considere quando votar. Realmente, o então candidato presidencial José Serra declarou a segurança pública como a questão mais importante da campanha presidencial de 2002 (Jornal do Brasil, 2002). A contribuição teórica chave da presente análise é o fato de que ela não assume um forte interesse homogêneo em todos os cidadãos para uma maior proteção dos direitos, como a lógica acima estabelecida por Davenport sugere. Ao invés disso, a questão da segurança pública é problematizada, conceituada em uma questão de política partidária, que se resume a sublinhar um dos dois objetivos principais.

A primeira finalidade é o maior controle sobre o crime e a melhora da segurança pública. Frequentemente, confrontados pelo aumento da criminalidade, líderes chegam a uma solução simples: o aumento da ação policial (muitas vezes, mais violenta). Os interesses pelos direitos individuais (especialmente os direitos daqueles que estão sendo perseguidos pela polícia) podem enfraquecer neste contexto, até mesmo ao ponto de serem inexistentes. Políticos que tomam esta atitude são frequentemente rotulados de candidatos da lei e da ordem, embora suas prescrições políticas sejam frequentemente mais pesadas na ordem e muito leves na lei. Esta posição pode ser chamada de posição da ordem pública. O ex-governador de São Paulo Luís Antônio Fleury (1990-94) promulgou esta visão.

O fato de este ano ter ocorrido mais mortes causadas pela [polícia militar] significa que eles estão mais ativos. Quanto mais policiais nas ruas, mais chances de ocorrer um confronto entre criminosos e policiais. . . .Do meu ponto de vista, o que a população quer é que a polícia aja audaciosamente.<sup>18</sup>

O ponto de vista da oposição é que os problemas da violência e criminalidade não devem ser resolvidos pelo atropelo dos próprios direitos que engendraram a luta pela de-

mocracia e contra a ditadura militar. Os candidatos que declaram esta visão enfatizam o desenraizamento da corrupção policial, a reciclagem de policiais, criando uma ouvidoria para escutar os cidadãos reclamarem contra a polícia, e assim por diante com grandes plataformas de segurança pública. Mais amplamente, estes candidatos afirmam que reformas sociais e econômicas, especialmente mais recursos para a educação, saúde, e geração de empregos, detêm a melhor promessa de resolver os problemas da criminalidade. Esta pode ser chamada de posição dos direitos individuais.

A versão mais sofisticada desta última associa o duplo interesse de restrição policial e redução da criminalidade, alegando que a criminalidade só será resolvida quando as forças policiais forem constituídas de indivíduos honestos que atuam de maneira profissional, e equipados com instrumentos mais sofisticados do que apenas uma arma. Por exemplo, em seu livro de segurança pública, que ajudou a lançar sua oferta governamental bem sucedida no Rio de Janeiro em 1998, Anthony Garotinho declarou: “Nós propomos uma ampla coalizão democrática contra a barbárie: 1) a lei é o limite da autoridade, 2) com respeito a segurança pública, o não-intercâmbio entre eficiência e direitos civis é falso.”<sup>19</sup> Se este não-intercâmbio realmente existe, ou se é possível juntar os dois interesses, é irrelevante para a presente análise. O não-intercâmbio se apresenta muitas vezes real para os candidatos e eleitores ao considerar tanto as suas posições preferenciais, como para fazer apelos ou na tomada de decisões para votar.

A hipótese chave neste estudo é que governos da direita ou centro-direita são a favor a posição da ordem pública, e que, conseqüentemente, seus estados exibem taxas maiores de assassinatos policiais, enquanto que políticos da esquerda ou centro-esquerda são a favor da posição dos direitos individuais e em seus estados possuem taxas menores de assassinatos policiais. O raciocínio por trás desta hipótese é encontrado nas raízes históricas das filosofias conservadora e liberal contemporânea. Heywood (2003) observa, por exemplo, que visões tradicionalmente conservadoras sublinham que a natureza humana é “imperfeita” e que os indivíduos são geralmente motivados a agir com base no seu “medo de isolamento e instabilidade”.<sup>20</sup> Assim, os conservadores enfatizam a necessidade de manter a ordem social através de uma rigorosa aplicação da lei, mesmo à custa de alguma liberdade. A filosofia liberal, por outro lado, postula o primado do indivíduo agir como ele ou ela entende. Deixados para si, os indivíduos irão se portar bem, e que o governo faria melhor se controlasse o menos possível as ações de indivíduos.<sup>21</sup> Assim, a abordagem esquerdista para a política de segurança pública enfatiza a proteção dos direitos de indivíduos apreendidos pela polícia e a necessidade de reduzir e punir possíveis excessos de uso de força contra os cidadãos pelos oficiais de polícia.

*Ronald E. Ahnen*

É interessante que estas visões não se sobrepõem diretamente às classes econômicas. Como Mainwaring (2000) mostra, o apoio à esquerda parte muita vezes da classe média, enquanto que os partidos conservadores têm uma forte base nas áreas mais desenvolvidas do país.<sup>22</sup> Este achado ecoa de uma enquete que pesquisa a indicação de que aceitação da violência como um meio de controle social entre os cidadãos é mais forte em áreas subdesenvolvidas do Brasil. Em 2002, por exemplo, 29,4% de brasileiros de todas as partes, indicaram que é certo ou habitualmente certo para os agentes da polícia matar um suspeito após ser detido, mas a respectiva média para as regiões norte e nordeste do país era 36,4% e para as regiões restantes era 26%. Da mesma forma, quando perguntados sobre se a polícia deveria espancar fisicamente um suspeito a fim de obter uma confissão, 35,9% de todos os brasileiros sentiram que era certo ou habitualmente certo, mas a percentual sobe para 45,1% nos estados do norte e nordeste, e cai para 35,5% nos outros estados.<sup>23</sup>

#### *Variáveis de Controle*

Análises anteriores têm encontrado uma série de fatores como determinantes significativos do abuso de direitos humanos, incluindo baixos níveis de desenvolvimento econômico, taxas de rápida expansão econômica, taxas mais elevadas de pobreza e desigualdade, a presença de guerras civis ou internacionais, e uma maior densidade populacional. Este estudo utiliza cinco variáveis de controle:

- Número de homicídios não policiais no estado.
- Taxa de analfabetismo
- Taxa de mortalidade infantil
- Nível de desigualdade
- Densidade populacional

É esperado que a violência policial aumente diante de maiores taxas de homicídios conforme o governador sinta a ânsia dos eleitores em receber uma segurança pública adequada. As quatro variáveis de controle restantes para as condições sociais que a literatura tem amplamente sugerido, apresentam uma associação positiva com a violência policial. Altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil são escolhidas como indicadores de baixo nível de desenvolvimento econômico. Nós esperamos o uso de força letal pelos policiais onde o analfabetismo e a mortalidade infantil são mais altos, porque o conflito social entre classes é mais nítido em níveis mais baixos de desenvolvimento. Além disto, cidadãos com menos educação formal serão menos capazes de estruturarem-se como um organismo de supervisão das forças policiais. Também são esperados mais assassinatos policiais onde a desigualdade é maior porque o pobre se torna ressentido do rico e se rebela contra o sistema social que os deixou materialmente para trás. Em resposta, os ricos tentam frustrar os seus esforços através da repressão.



## *As políticas da violência policial*

Com respeito à densidade populacional, duas hipóteses são possíveis. Primeira, nós podemos esperar mais assassinatos policiais em áreas com menor densidade populacional do país, onde políticos frequentemente agem em colaboração com leis e juizes locais para controlar aquilo que é essencialmente um pequeno “feudo”. Por outro lado, podemos esperar mais assassinatos policiais nas áreas mais densamente povoadas como uma reação à maior intensidade da atividade criminosa violenta. Assim, a direção da expectativa da relação entre densidade populacional e violência policial permanece indeterminada.

### *Dados e Metodologia*

Pesquisas anteriores demonstraram convincentemente que os dados oficiais sobre os assassinatos policiais no Brasil são incompletos e não-confiáveis. O governo federal só recentemente começou a compilar as estatísticas de segurança pública nacionalmente (Ministério da Justiça, 2002). Infelizmente, até mesmo esta contagem do governo federal dá como certa a confiabilidade das estatísticas comunicadas pelos Estados. Enquanto o governo federal mantém os dados relativamente confiáveis sobre homicídios em geral para todos os estados, estes números não são ordenados por seu suposto autor.

Em seu estudo muito cuidadoso sobre a violência da polícia militar no Rio de Janeiro, Cano (1997) mostra que a metodologia utilizada para registrar assassinatos cometidos pela polícia é bastante incerta, principalmente devido à duplicidade de documentos arquivados para muitos casos.<sup>1</sup> Cano cuidadosamente corrigiu os erros de contabilidade sobre homicídios pela polícia militar de 1993 a 1996, revendo cada caso de uso da força. Sua pesquisa fornece os dados mais meticulosamente corrigidos e precisos disponíveis sobre os assassinatos por policiais do Rio de Janeiro até a data do estudo. Infelizmente, porém, seus dados abrangem apenas assassinatos pela polícia militar de 1993 até o primeiro semestre de 1996, e os dados do BDV sobrepostos ao seu banco de dados abrangem apenas três anos (1994-96). De qualquer modo, o coeficiente de correlação entre os dados de Cano e do BDV é 0,972, sugerindo ainda que os dados do BDV são igualmente precisos e confiáveis.<sup>2</sup>

O conjunto de dados do BDV compreende mais de 40 categorias distintas de agentes da polícia, desagregando, por exemplo, casos em que um militar ou policial civil está ligado ou desligado do dever, e os casos em que o agente está agindo com outros, como criminosos, esquadrões da morte e guardas de segurança privada. Informações sobre qual força policial (civil ou militar), o presumível autor pertence é quase sempre indisponível. A presente análise reagrupou as categorias do BDV em apenas três classificações: polícia militar (incluindo qualquer categoria que inclui a Polícia Militar, por si só, seja dentro ou fora de serviço ou atuando com outros agentes), a polícia civil (incluindo todas as

Ronald E. Ahnen

categorias que incluem a polícia civil, exceto aquelas que combinam militares e policiais civis, que estão incluídas no anterior), e outras polícias (quando não é dada a indicação da força). A análise é dividida em três partes: assassinatos pela polícia militar, polícia civil, e todo o tipo de polícia (incluindo militares, civis, e as categorias de polícia residual somados juntos).

A utilização de dados recolhidos de jornais tem o perigo de introduzir uma tendência presente em estados mais populosos e, assim, gerar uma questão de confiabilidade. Especificamente, os jornais dos estados relatam um percentual muito menor de homicídios do que nos estados menos populosos. A explicação para isso é clara: porque os jornais em estados populosos têm tantos homicídios para cobrir, que limitam os seus relatórios para os mais midiáticos. Com certeza, pode-se argumentar que os assassinatos cometidos por policiais são exatamente o tipo de homicídio que não deixariam de ser reportados, assim, reduzindo, se não eliminando, esta tendência. No entanto, com taxas de subnotificação de homicídios tão altas como dois terços ou mais em alguns estados, isso parece improvável.<sup>3</sup> Uma comparação das estatísticas oficiais de homicídios conforme relatado pelo Ministério da Saúde com o BDV demonstra que a tendência é estatisticamente significativa (ver tabela 1).

Tabela 1: Taxa média anual de homicídios conforme relatados em Jornais, 19 estados brasileiros, 1994-2001

	taxa de relatos (%)	População
Roraima	122	197.919
Acre	130	343.837
Tocantins	78	1.114.498
Sergipe	59	1.691.489
Amazonas	82	1.897.778
Distrito Federal	52	1.934.875
Rio Grande do Norte	50	2.630.959
Alagoas	18	2.693.274
Piauí	151	2.718.521
Espírito Santo	116	2.905.256
Paraíba	140	3.357.516
Goiás	52	4.769.428
Pará	84	5.768.451
Ceará	92	6.939.375

### *As políticas da violência policial*

Pernambuco	50	7.534.110
Rio Grande do Sul	33	9.889.365
Bahia	102	12.881.865
Rio de Janeiro	30	13.703.318
São Paulo	31	35.398.542
Correlação de Pearson	-0,47	p = 0,2

Nota: Os Estados estão listados do menos para o mais populoso  
Fonte: MNDH, BDV; estimativa populacional do IBGE para 1998 com base em 1996 e as taxas de crescimento estimado.

Este estudo utiliza uma correção simples e clara para esta possível tendência e executa a análise de ambos os dados brutos e corrigidos. A correção é baseada na suposição de que o número de assassinatos cometidos pela polícia relatados em jornais é, na verdade subnotificado, mas que, por serem assassinatos cometidos por policiais são mais interessantes para o público, assim, a taxa de subnotificação provavelmente não é tão elevada quanto a taxa geral de subnotificação. Portanto, eu dividi a diferença e estimei o número de assassinatos cometidos pela polícia que deixaram de ser declarados sendo 50 por cento mais alto que a taxa geral de subnotificação. Por exemplo, se os jornais em um determinado estado e ano relataram 40 homicídios cometidos pela polícia e apresentam uma taxa de notificação global de homicídios de 80 por cento (taxa de subnotificação de 20 por cento), podemos estimar 5 homicídios adicionais, para uma estimativa total de 45 homicídios da polícia.<sup>4</sup> Além do número real, esta análise também calcula a taxa de assassinatos cometidos pela polícia por cem mil habitantes no Estado e estima o modelo usando-o (ambos, reais e estimados). Além disso, o modelo é usado para estimar o percentual de todos os homicídios que são supostamente cometidos por policiais, em cada estado.

#### *Operacionalização de Variáveis independentes*

A variável independente essencial neste estudo é a posição do governador sobre a esquerda-direita do espectro da ideologia política. Os partidos políticos no Brasil são conhecidos por sua relativa fraqueza e falta de coerência. Na verdade, a mudança de partido é endêmica, muitos políticos pertencem a até sete diferentes partidos ao longo de suas carreiras políticas. Encontrar apoio para esta hipótese não deve ser fácil, porque o partidarismo não se correlaciona bem com determinadas posições das políticas públicas tomadas pelos políticos individuais. Esta variável é operacionalizada em três categorias: direita, centro ou esquerda. Partidos de direita e centro-direita são baseados em Mainwa-

Ronald E. Ahnen

ring et al.'s de classificação<sup>5</sup> e inquéritos de Power do Congresso Brasileiro na década de 1990.<sup>6</sup> Considerados como sendo de centro ideológico são os governadores de dois partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O restante dos governadores são de partidos considerados de esquerda.<sup>7</sup>

Para as demais variáveis independentes, o número de homicídios não policiais é estimado subtraindo-se do total o número de homicídios da polícia. Os dados sobre homicídios estão disponíveis a partir dos bancos de dados do Ministério da Saúde sobre a mortalidade.<sup>8</sup>

#### *Considerações Metodológicas*

Como é padrão com séries temporais agrupadas, a heterocedasticidade através de painéis é assumida aqui.<sup>9</sup> Uma vez que este conjunto de dados contém mais painéis do que períodos de tempo, a autocorrelação é um problema menor e, portanto, é menos utilizada a regressão dos modelos variáveis quadrados. Este consiste de uma regressão OLS com painel de erros-padrão corrigidos. O modelo completo é o seguinte:

$$\text{depvar} = \alpha + \beta_1 \text{popden} + \beta_2 \text{nphom} + \beta_3 \text{right} + \beta_4 \text{rt2020} + \beta_5 \text{ill} + \beta_6 \text{infmort} + \varepsilon$$

*Depvar* é uma das cinco variáveis dependentes (número de homicídios da polícia, o número estimado de homicídios da polícia, a taxa de homicídios da polícia, a taxa estimada de homicídios da polícia, bem como a percentagem de todos os homicídios que são atribuídos à polícia) para cada uma das três categorias (polícia militar, civil, e todos). *Popden* é a densidade populacional por quilômetro quadrado; *right* é o partido do governador; *rt2020* é a proporção entre os 20 por cento dos trabalhadores com maior renda e os 20 por cento com menor renda – um indicador de desigualdade; *ill* é a taxa de analfabetismo, e *infmort* é a taxa de mortalidade infantil.

#### *Achados*

A primeira constatação importante é que o número de homicídios da polícia varia significativamente por força policial (ver quadro 2). Ou seja, policiais militares são responsáveis por cinco vezes mais homicídios do que policiais civis. Naturalmente, a força policial militar em cada estado é geralmente maior, mas usualmente em uma proporção de três para um. Portanto, até mesmo pela sua própria dimensão, a polícia militar é mais propensa a usar força mortal do que a polícia civil. Este achado era esperado, dada a natureza dos respectivos deveres de policiamento indicados acima.

Tabela 2: Homicídios cometidos por policiais em 19 Estados, 1994 – 2001

	Número	Porcentual
Polícia Militar	6.021	76,8
Polícia Civil	1.067	13,6
Outras Polícias <sup>a</sup>	747	9,5
Todos os Policiais	7.835	100,0

<sup>a</sup> Inclui policiais não identificados pela força, e pode incluir tanto policiais civis como militares  
Fonte: MNDH, BDV

A segunda conclusão é que o nível de homicídios da polícia varia substancialmente entre os estados brasileiros, avaliado de duas maneiras diferentes. Primeiro, a percentagem de todos os homicídios atribuídos a polícia é muito alta em três estados com percentuais acima de 15 por cento: Rio de Janeiro, Pará e Bahia (Tabela 3). O estado com o quarto percentual mais alto de homicídios da polícia (Rio Grande do Norte) tem apenas cerca de metade desses percentuais (7,8 por cento), a partir daí, a percentagem diminui lentamente para 2,9 por cento para Roraima. Com relação à taxa de homicídios da polícia e estimativa de homicídios da polícia, Rio de Janeiro e Bahia voltam a demonstrar níveis acentuados, enquanto o Pará cai no ranking para o oitavo lugar e o Acre pula para o segundo lugar (Figura 1, p. 16). Se o ranking elevado do Rio de Janeiro e da Bahia no que diz respeito a homicídios polícias por cem mil habitantes confirma a sabedoria convencional de que a violência policial ocorre principalmente nos grandes centros urbanos, a classificação dos dois menores estados do Acre e Roraima não confirma essa noção. Com relação à taxa, esses dois estados têm a segunda e a sétima força policial mais violenta entre os estados considerados, enquanto o Rio Grande do Sul, um estado muito populoso, com um capital muito grande, tem a última.

Examinando as tendências de violência policial através dos anos de 1994 a 2001, revelam-se boas e más notícias (Figura 2, p. 18). A boa notícia é que a taxa de homicídios por todos os policiais em geral diminuiu durante o período em questão. A taxa geral estimada de homicídios da polícia diminuiu quase 9 %, embora a tendência mostre variações significativas. Por exemplo, estimativas mostram que a taxa na qual a polícia militar empregou força mortal cresceu continuamente durante dois anos até 1996, caiu por um ano, em seguida atingiu um pico em 1998. Um agudo declínio nas taxas de homicídios da polícia relatados são evidentes em 1999 e 2000, mas a tendência nitidamente sobe em 2001. A Figura 2 mostra também que a taxa de assassinatos cometidos por toda a polícia

Ronald E. Ahnen

é claramente motivada por homicídios pelos policiais militares. Nenhum forte padrão de homicídios da polícia civil emerge a partir dos dados. A taxa de homicídios da polícia civil é muito menor do que o policial-militar – mais uma vez – mais do que a diferença de tamanho das duas forças que representam. Os homicídios relatados de policiais civis diminuíram quase 45 % de 1994 a 1997, mas a tendência tem sido crescente desde então.

Tabela 3: Percentual de Homicídios Policiais de Todos os Homicídios reportados nos Jornais nos Estados, 19 Estados, 1994 – 2001

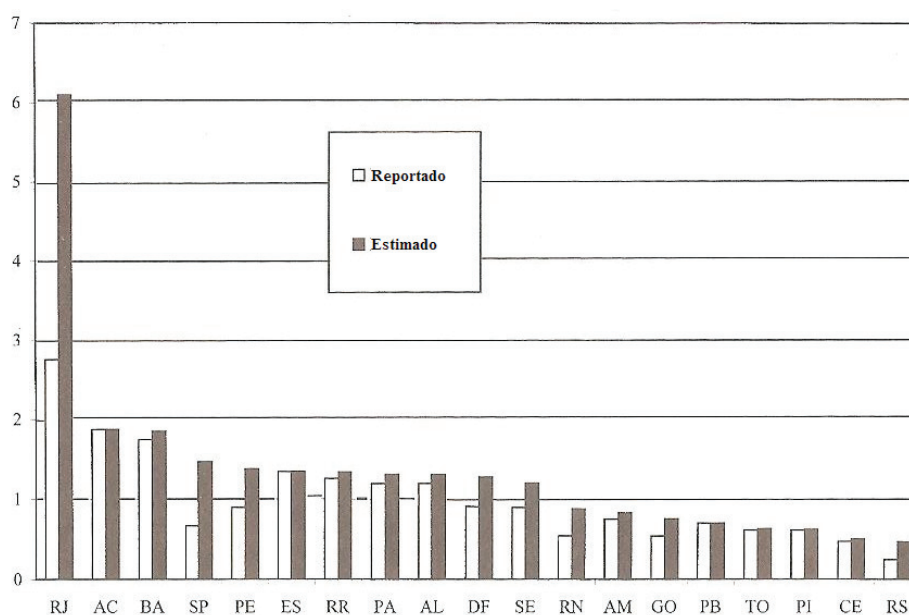
	Polícia Militar	Polícia Civil	Outras Polícias	Todos Policiais
Rio de Janeiro	15,2	1,7	0,2	17,0
Pará	9,1	3,9	2,5	15,4
Bahia	8,1	4,7	2,7	15,4
Rio Grande do Norte	4,8	1,1	1,8	7,8
Piauí	5,1	1,2	1,0	7,2
São Paulo	5,9	0,1	0,8	6,8
Alagoas	4,4	1,2	1,0	6,6
Distrito Federal	4,7	0,9	0,9	6,6
Pernambuco	4,4	1,5	0,4	6,3
Paraíba	4,2	1,0	0,5	5,6
Sergipe	2,2	2,2	1,1	5,5
Goiás	3,4	0,7	0,5	4,6
Acre	2,7	1,3	0,4	4,4
Tocantins	3,4	0,7	0,2	4,3
Rio Grande do Sul	3,2	0,4	0,6	4,2
Ceará	3,3	0,5	0,2	4,0
Amazonas	2,0	0,6	1,0	3,6
Espírito Santo	2,8	0,2	0,2	3,2
Roraima	0,6	1,5	0,8	2,9

Nota: baseado nos dados disponíveis  
fonte: MNDH, BDV.

Agora podemos analisar as taxas de homicídios da polícia usando uma análise de regressão num grupo de tempo.<sup>10</sup> Os primeiros resultados correspondem a cinco diferentes modos da variável dependente em relação aos policiais militares (tabela 4, p. 19). Ao prever o número ou a estimativa do número de homicídios atribuídos a policiais militares,

todas as variáveis de controle, exceto desigualdade e analfabetismo são estatisticamente significativas e na direção esperada. O coeficiente de analfabetismo não alcança significância estatística, e da desigualdade está na direção oposta da hipótese acima. O modelo global não explica bem cerca de 70 por cento da variação do número de vítimas de homicídios da polícia através dos estados e anos. O achado substantivo em relação ao partidarismo político é que o número de homicídios da polícia em um determinado estado e ano, aumenta para uma média de 24 a 43, quando o governador vem de um partido de direita. Os coeficientes padronizados (beta) mostram que o partidarismo não é tão importante como a densidade populacional e homicídios não-policiais na previsão de homicídios da polícia militar.

Figura 1: Taxa de homicídios da polícia reportados e estimados em 19 estados, 1994-2001



Com relação à taxa de homicídios da polícia, o modelo global calcula uma menor variação entre os estados, quando apenas as taxas relatadas são usadas ( $R^2 = 0,23$ ), mas calcula cerca de duas vezes quando as estimativas são usadas ( $R^2 = 0,44$ ). A variável política é mais significativa, e situa-se na direção esperada em ambos os modelos. Um

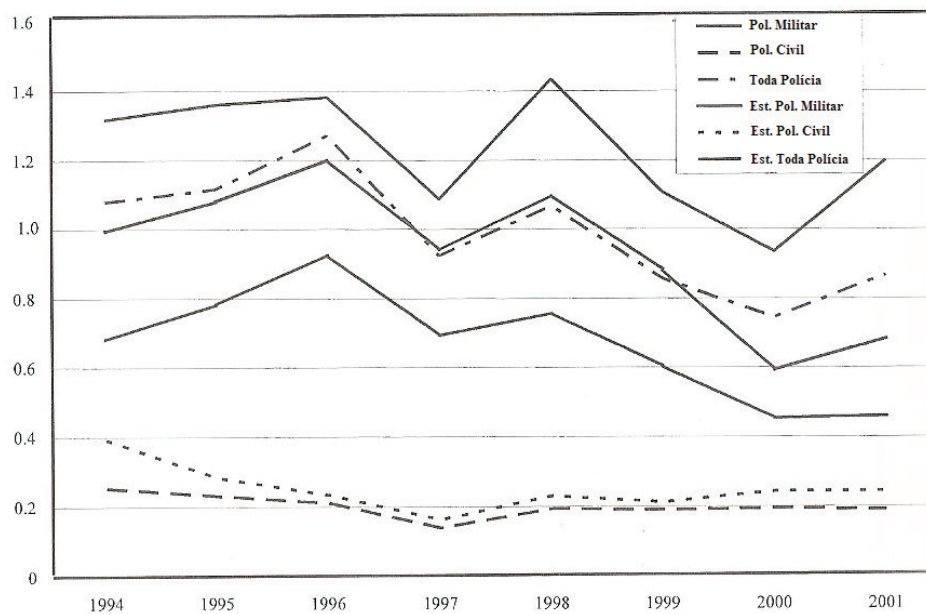
*Ronald E. Ahnen*

aumento de 0,1 na taxa de morte por 100.000, quando o governador é de direita pode não soar alto, mas em um estado como São Paulo, isso sugere um acréscimo de 33 vítimas de homicídio policial a cada ano, após o controle de outras variáveis. Os pesos de beta, entretanto, são mais fortes aqui em relação às outras variáveis, e mais ou menos a par com homicídios não-policiais e cerca de metade a um terço tão importante como a densidade populacional. Todas as variáveis alcançaram significância estatística ( $p < 0,05$ ) no modelo final, mas a surpresa aqui é a associação negativa com as variáveis de homicídio não-policial. Novamente, a conclusão substantiva com este modelo é que a polícia comete 1,2 por cento mais homicídios em estados que são governados pela direita, controlando as demais variáveis.

Voltando-se para a polícia civil, a performance do modelo global é muito menos eficiente, o que não é surpreendente, dada a baixa variação observada no número de homicídios da polícia civil (ver tabela 5, p. 20). Ainda assim, apenas uma variável atinge significância estatística em todas as cinco estimativas e encontra-se na direção esperada: a variável política. Com relação ao número de homicídios da polícia, os resultados indicam que os estados com governadores de partidos de direita relataram entre 3 e 5 mais homicídios pela polícia civil, quando controlado por outras variáveis. Uma análise dos pesos de beta da variável partidária revela uma variação substancial e leva a nenhuma conclusão clara. Provavelmente o mais interessante aqui é que a variável de homicídios não-policiais foi muito menos eficiente nestes modelos, e em dois deles não alcançou significância estatística. Este resultado indica que a violência letal pela polícia civil é muito menos ligada ao crime em geral e à violência exibida nos estados



Figura 2: Taxas de Homicídios da Polícia Reportados e Estimados por ano, 1994 - 2001



Uma análise do total de assassinatos relatados cometidos pela polícia produz resultados semelhantes aos achados para a polícia militar sozinha. A principal diferença é que o coeficiente da variável política aumenta; a saber, estados governados pelos executivos de direita exibiram entre 31 e 51 mais vítimas de homicídios da polícia do que os regidos por um partido da centro-esquerda ou da esquerda. Além disso, o coeficiente para a taxa de assassinatos cometidos pela polícia sobe entre 0,23 e 0,33 por 100.000. Mais uma vez, em um estado grande como São Paulo, isso significa entre 76 e 100 homicídios a mais da polícia por ano, quando o Estado é governado pela direita.

Tabela 4: Análise de regressão dos homicídios por policiais militares conforme relatado em jornais de todos os estados, 1994- 2001

	Homicídios da Polícia Militar			Estimativa de Homicídios da Polícia Militar			Homicídios da Polícia Militar por 100.000		
	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta
Constante	20,7	14,7		65,5*	28,2		0,367***	0,044	
Densidade Populacional	0,368***	0,039	0,400	0,901***	0,064	0,459	0,003***	4,00E-04	0,412
Homicídios não policiais	0,067***	0,004	0,620	0,128***	0,007	0,558	1,5e-04***	3,00E-05	0,254
Governador de direita	24,0***	5,67	0,186	43,8***	13,0	0,160	0,206*	0,081	0,219
Desigualdade	-2,04	0,549	-0,149	-5,84	1,06	-0,177			
Analfabetismo									
N		127			127			127	
R-quadrado		0,70			0,71			0,23	

	Estimativa de Homicídios da Polícia Militar por 100.000			Homicídios da Polícia Militar na Porcentagem de todos os homicídios reportados		
	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta
Constante	0,943***	0,226		0,045***	0,011	
Densidade Populacional	0,007***	0,001	0,593	0,0002***	1,86E-05	0,496
Homicídios não policiais	2,9e-04 ***	8,90E-04	0,210	8,73e-06***	2,24E-06	0,187
Governador de direita	0,294*	0,129	0,172	0,012***	0,002	0,218
Desigualdade	-0,31	0,011	-0,149	-0,001	4,20E-04	-0,208
Analfabetismo				0,001**	2,57E-04	0,215
N		127			127	
R-quadrado		0,44			0,29	

Notas das tabelas 4, 5 e 6: \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,001; mostrados apenas modelos aparados. Fonte: MNDH BDV; IBGE, DATASUS

Tabela 5: Análise de regressão dos homicídios por policiais civis conforme relatado em jornais de todos os estados, 1994- 2001

	Homicídios da Polícia Civil			Estimativa de Homicídios da Polícia Civil			Homicídios da Polícia Civil por 100.000		
	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta
Constante	4,65	3,87		13,0*	5,7		0,133**	0,048	
Densidade Populacional	0,034**	0,013	0,199	0,104**	0,035	0,312			
Desigualdade	-0,406	0,172	-0,142	-0,981	0,274	-0,176			
Governador de direita	4,47**	1,56	0,188	3,20*	1,37	0,069	0,102***	0,017	0,263
Analfabetismo	0,395***	0,068	0,250	0,387***	0,092	0,125			
Mortalidade infantil				0,160*		0,055	0,003*	0,001	0,123
Homicídios não policiais	0,005***	0,001	0,252	0,006***	0,002	0,155	-3,50E-05	1,00E-05	-0,108
N		127			127			127	
R-quadrado		0,13			0,13			0,12	

	Estimativa de Homicídios da Polícia Civil por 100.000			Homicídios da Polícia Civil na Porcentagem de todos os homicídios reportados		
	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta
Constante	0,438*	0,19		0,18***	0,005	
Densidade Populacional	8,10E-04	3,50E-04	0,226			
Desigualdade	-0,015	0,007	-0,254	-4,60E-04	1,60E-04	-0,019
Governador de direita	0,092***	0,025	0,187	0,003**	0,001	0,014
Analfabetismo				3,00E-04	5,20E-05	0,020
Mortalidade infantil	0,006***	0,001	0,194			
Homicídios não policiais						
N		127	127			
R-quadrado		0,12	0,07			

## *As políticas da violência policial*

Tabela 6: Análise de regressão dos homicídios por todos policiais conforme relatado em jornais de todos os estados, 1994- 2001

	Homicídios de toda Polícia			Estimativa de Homicídios de toda Polícia			Homicídios de toda Polícia por 100.000		
	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta
	Constante	24,9	19,8		82,5*	33,0		0,708***	0,59
Densidade Populacional	0,371***	0,030	0,35	0,978***	0,083	0,439	0,003***	4,00E-04	0,364
Homicídios não policiais	0,080***	0,005	0,652	0,149***	0,006	0,576	1,00E-04	4,90E-05	0,105
Governador de direita	31,2***	6,18	0,213	50,8***	12,0	0,164	0,331***	0,071	0,290
Desigualdade	-2,03	0,743	-0,115	-6,52	1,26	-0,175			
Analfabetismo									
N		127			127			127	
R-quadrado		0,69			0,71			0,23	

	Estimativa de Homicídios de toda Polícia por 100.000			Homicídios de toda Polícia na Porcentagem de todos os homicídios reportados		
	Coef.	Erros Padrão	Beta	Coef.	Erros Padrão	Beta
	Constante	1,67***	0,320		0,088***	0,13
Densidade Populacional	0,009***	0,001	0,642	2,5e-04***	2,00E-05	0,579
Homicídios não policiais	2,7e-04**	8,50E-05	0,185			
Governador de direita	0,230*	0,091	0,118	0,018***	0,003	0,251
Desigualdade	-0,053	0,012	-0,227	-0,003	6,10E-04	-0,348
Analfabetismo				0,001***	3,60E-04	0,209
N		127	127			
R-quadrado		0,46	0,29			

### *Conclusão*

Este estudo avança a nossa compreensão da relação entre a democracia e a defesa dos direitos básicos de várias maneiras. Primeiro, os acadêmicos devem estar prontos para desafiar a sabedoria convencional sobre a relação entre direitos humanos e democracia, e para examinar as condições em que a democracia (na sua forma minimalista eleitoral) também pode levar a mais violações dos direitos humanos. Segundo, a análise traz à tona uma hipótese sutil e importante que atravessa boa parte da literatura de consolidação democrática: que os membros de uma sociedade não necessariamente compartilham um interesse comum em promover uma garantia efetiva dos direitos à integridade física de todos os cidadãos. Em suma, as políticas de democratização são distintas das políticas de consolidação democrática. Isto é especialmente verdadeiro se o que queremos dizer com a consolidação democrática não é apenas a garantia da governabilidade democrática crescente que não será revertida, mas o aprofundamento dos princípios democráticos, para que as instituições do Estado tratem todos os cidadãos, de modo a proteger os seus direitos individuais não importa quais.

Compreender a política partidária é fundamental para a compreensão dos resultados das condições de direitos humanos nas democracias nascentes. A análise aqui demonstra

*Ronald E. Ahnen*

que os governadores na extremidade direita do espectro estão associados a taxas significativamente maiores de morte por parte das forças policiais militares e civis. O partidatismo mostrou ser uma variável explicativa robusta na previsão de índices de violência policial utilizando tanto os dados brutos e as estimativas superiores, embora não seja a única ou mesmo a determinante mais importante.

Se a política partidária é fundamental para a compreensão do uso letal da força policial, a análise também mostra claramente que o controle ou a diminuição dos principais males sociais poderiam contribuir consideravelmente para a luta contra este problema. A violência policial letal aumenta significativamente em áreas densamente povoadas e áreas onde o nível de homicídios já é elevado. Principais indicadores de pobreza, tais como os níveis de mortalidade infantil e analfabetismo, muitas vezes se provaram determinantes significativas de violência policial, como esperado. Ao controlar por essas variáveis, no entanto, a desigualdade foi muitas vezes significativa, porém sempre oposta à direção presumida. Esta pesquisa demonstra, em seguida, a ligação entre a política econômica e a utilização da violência letal por agentes do Estado.

A boa notícia é que a violência policial pode ser reduzida uma vez que os políticos encontrem apoio político entre o eleitorado para essa política. Finalmente, entretanto, isso é ruim para aqueles que acreditam nos princípios básicos da democracia liberal, pois a proteção dos direitos individuais não deve depender em uma extensão tão grande do partidatismo do executivo. Afinal, os direitos garantidos pela Constituição não mudam com a chegada de um novo governador. Em vez disso, os adeptos de uma forte agenda de direitos humanos devem implementar mecanismos de proteção dos direitos que são legalmente difíceis ou politicamente onerosas a mudanças. Desta forma, a proteção dos direitos fundamentais para todos os cidadãos irá lentamente tornar-se menos uma questão partidária, ao passo que membros de diferentes classes vão compreendendo o valor inerente da liberdade para todos. Tal institucionalização dos direitos de proteção é, com certeza, por si só uma questão político-partidária a curto prazo. Assim, podemos esperar ainda partidos de esquerda a assumir a liderança na implementação de tais direitos – aprofundando as reformas.

Finalmente, não há garantias de que as condições políticas existem para alcançar tão forte consolidação democrática. Como muitos estudiosos têm notado, os regimes democráticos que se observa na América Latina são carentes em aspectos importantes – tão importantes que muitos estudiosos se recusam a classificá-los como democracias. A investigação sobre a política de proteção dos direitos humanos pode ajudar-nos a compreender até que ponto alcançar uma governança mais inclusiva, democrática, pode ser possível.

*Notas*

\* O original em inglês, “The Politics of Police Violence in Democratic Brazil”, foi publicado na revista *Latin American Politics and Society*, Vol 49, nº 1, Miami, University of Miami, 2007, pp. 141-164.

\*\* Professor adjunto de Política no Saint Mary’s College of California. Trabalha na área da política latino-americana, seus interesses de pesquisa incluem a política de segurança pública e as condições de direitos humanos; política brasileira; falta de política habitacional; e política de microcrédito. Sua escrita recente, publicado no *Jornal Internacional dos Direitos da Criança e do Boletim de Pesquisa para a América Latina*. Um manuscrito do livro em andamento é “Democracia versus Direitos Humanos: A Política da Polícia de Segurança Pública e Violência Política no Brasil”.

\*\*\* Mestrando do Programa de História da PUC-SP, orientado pela professora Dra. Vera Lúcia Vieira, com a dissertação “Ruanda: a produção de um genocídio”. daniloffonseca@gmail.com

\*\*\*\* Formado em direito pela PUC-SP, em comunicação pela ESPM, e em tradução inglês/português/inglês pela Alumni Association.

<sup>1</sup> Cf. CALDEIRA, Teresa. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000. CHEVIGNY, Paul G. *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. New York: New Press, 1995. MÉNDEZ, Juan, Guillermo O’Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, eds. *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999. Núcleo de Estudos sobre a Violência (NEV). *Direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.

<sup>2</sup> Cf. HOLSTON, James, and CALDEIRA, T. *Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship*. In *Fault Lines of Democracy In PostTransition Latin America*, ed. Felipe Aguero and Jeffrey Stark. Coral Gables: North-South Center Press, 1998.

<sup>3</sup> Cf. DAVENPORT, Christian. *Multi-Dimensional Threat Perception and State Repression: An Inquiry into Why States Apply Negative Sanctions*. *American Journal of Political Science* 39, 1995. FEIN, Helen. *More Murder in the Middle: Life-Integrity Violations and Democracy in the World*. *Human Rights Quarterly* 17, 1995.

POE, Steven C., and Neal TATE. *Repression and Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis*. *American Political Science Review* 88, 1994, pp. 853-72.

POE, Steven C., C. Neal TATE, and Linda Camp KEITH. *Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993*. *International Studies Quarterly* 43: 1999, pp. 291-313.

<sup>4</sup> Cf. DAVENPORT, Christian. *Opus cit.* FEIN, Helen. *Opus cit.* POE, Steven C., and Neal TATE. *Opus cit.* POE, Steven C., C. Neal TATE, pp. 291-313.

<sup>5</sup> DAVENPORT, Christian. *Human Rights and the Democratic Proposition*. *Journal of Conflict Resolution* 43, 1: 1999, p. 95.

<sup>6</sup> Cf. HENDERSON, Conway W. *Conditions Affecting the Use of Political Repression*. *Journal of Conflict Resolution* 35, 1: 1991, pp. 120-42.

<sup>7</sup> Cf. HENDERSON, *Opus cit.*

<sup>8</sup> Cf. POE, Steven C., and Neal TATE. *Repression and Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis*. *American Political Science Review* 88, 1994.

<sup>9</sup> Conforme é desenvolvido por: POE, Steven C., and Neal TATE. *Opus cit.*

<sup>10</sup> Cf. MITCHELL, Neil J., and James M. McCORMICK. *Economic and Political Explanations of Human Rights*. *World Politics* 40, 4: 1988, pp. 476-98.

<sup>11</sup> Cf. CHEVIGNY, Paul G. *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*. New York: New Press, 1995.

<sup>12</sup> Cf. COLLIER, David, and Gerardo L. MUNCK. *Introduction: Regimes and Democracy in Latin America*. *Studies in Comparative International Development* 36, 1: 2001, pp. 3-6. COLLIER, David, and Steven LEVITSKY. *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*. *World Politics* 49: 1997, pp. 430-51. DIAMOND, Larry. *Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation*. In *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Ameri-*

cas, ed. Tom Farer. Baltimore: John Hopkins University Press. 1996, pp. 52-104. DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Schwarcz, 1996. O'DONNELL, Guillermo. *On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*. *World Development* 21, 8: 1996, pp. 1355-69. O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability in New Democracies*. *Journal of Democracy* 9, 3: 1998, pp. 112-26. O'DONNELL, Guillermo. *Polyarchies and The (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion*. In Méndez et al. 1999.

<sup>13</sup> Cf. FEIN, Helen. *More Murder in the Middle: Life-Integrity Violations and Democracy in the World*. *Human Rights Quarterly* 17, 1995.

<sup>14</sup> Cf. POE, Steven C. & Neal TATE. *Repression and Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis*. *American Political Science Review* 88. 1994.

<sup>15</sup> Cf. OISON, Mancur. *Rapid Growth as a Destabilizing Force*. *Journal of Economic History* 23, 1963, pp. 529-52.

<sup>16</sup> Cf. HENDERSON, Conway W. *Conditions Affecting the Use of Political Repression*. *Journal of Conflict Resolution* 35, 1, 1991, pp. 120-42.

<sup>17</sup> Cf. BICUDO, Hélio. *Violência: O Brasil cruel e sem maquiagem*. São Paulo: Editora Moderna, 1994. CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997. AMORIN RATION, Jr., José Luiz de. *Violência e crime no Brasil contemporâneo: homicídios e políticas de segurança pública nos décadas de 80 e 90*. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos, 1996. MESQUITA NETO, Paulo. *Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle*. In Cidadania, justiça e Violência, ed. D. Chaves Pandolfi et al. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. O'DONNELL, Guillermo. *Polyarchies and The (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion*. In Méndez et al. 1999. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio: O passado não está morto: nem passado ainda. In Dimenstein 1996.

<sup>18</sup> HOLSTON, James, and CALDEIRA, T. *Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship*. In *Fault Lines of Democracy In PostTransition Latin America*, ed. Felipe Aguero and Jeffrey Stark. Coral Gables: North-South Center Press, 1998, p. 272.

<sup>19</sup> GAROTINHO, Anthony, and Luiz Eduardo SOARES. *Violência e criminalidade no estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública*. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

<sup>20</sup> HEYWOOD, Andrew. *Political Ideologies*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 75-76.

<sup>21</sup> Cf. HEYWOOD, Andrew. *Opus cit.* pp. 28-30.

<sup>22</sup> Cf. MAINWARING, Scott, Rachel MENEGUELLO, and Timothy POWER. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, pp. 68-71.

<sup>23</sup> Pesquisa Social Brasileira (PESB). Study conducted by the Universidade Federal Fluminense, coord. Alberto Carlos Almeida and Zairo Cheibub. Funding: Ford Foundation, 2002. Os dados mais consistentes e confiáveis sobre os assassinatos policiais no Brasil vêm do Banco de Dados sobre Violência Criminal (BDV), mantido pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), em Brasília. O BDV consiste de dados sobre todos os homicídios registrados em diversos jornais em cada estado para garantir o relato mais completo e abrangente de homicídios possível. A coleta de dados é realizada por organizações locais de defesa dos direitos humanos afiliadas ao MNDH. A coleta começou em 1992 com apenas 5 dos 27 estados participando neste ano e no próximo. A participação foi crescendo e diminuindo para o presente, com alguns estados aderindo ao projeto, enquanto outros o abandonaram. O banco de dados original continha informações sobre 107.984 homicídios, incluindo 8.035 atribuídos a policiais e guardas municipais a partir de 1994 a 2004. Uma vez que na inclusão de estados e anos, ocorre um desequilíbrio, este estudo tenta minimizar este viés, incluindo apenas os estados que relataram dados por pelo menos quatro anos. O conjunto de dados resultante contém informações sobre 99.724 homicídios, incluindo 7.834 alegados assassinatos por policiais noticiadas nos jornais em 19 estados entre 1994 e 2001. A análise utiliza uma regressão nas séries agrupadas por tempo com um painel de séries de erros-padrões corrigidos em um conjunto de 127 casos.

<sup>24</sup> Cf. CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997, pp. 15-18.

<sup>25</sup> P-valor para a correlação é 0,75 para um teste unicaudal. A média do número de mortes policiais nos três anos é de 280 no BDV e 318 nos dados de Cano, uma diferença de 38, ou menos de 14 %. Como esperado, os dados de assassinatos cometidos pela polícia militar do BDV são menores que o número relatado por Cano.

<sup>26</sup> É curioso que os jornais, em alguns estados relatam um número total de homicídios superior ao número oficial do governo para esse ano. No entanto, o Ministério da Saúde assinala que as estatísticas não são completas, e normalmente incluem apenas cerca de 80 por cento de todas as mortes, embora o número deve ser teoricamente mais elevado para os homicídios. Para uma maior discussão sobre este ponto, ver Cano e Santos, 2001; Amarin Raton, 1996.

<sup>27</sup> Outra hipótese plausível é que os policiais têm mais recursos com os quais a esconder os seus crimes, e, portanto, a subnotificação de mortes por policiais não deve diferir da taxa geral de subnotificação. Esta estimativa também é calculada, mas a análise dos resultados mostra que as conclusões substantivas deste estudo não se alteram, sob essa hipótese.

<sup>28</sup> Cf. MAINWARING, Scott, MENEGUELLO, Rachel & POWER, T. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo*: quais são, o que defendem, quais são suas bases. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, pp. 31-32.

<sup>29</sup> Cf. POWER, Timothy J. *The Political Right in Postauthoritarian Brazil*: Elites, Institutions, and Democratization. University Park: Pennsylvania State University Press, 2000.

<sup>30</sup> A codificação é direita ou centro-direita = 1, centro = 0, esquerda ou centro-esquerda = -1. Dados disponíveis de Nicolau (1998) e TSE (2002).

<sup>31</sup> Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM). Accessed January 25, 2002. Como em Cano e Santos (2001), esta análise reconhece a incompletude de dados do Ministério da Saúde. Particularmente notável é a subestimação dos homicídios; muitas mortes por causas externas são listados como “indeterminado” (significado incerto se elas foram acidentes, suicídios ou homicídios) por causa da polícia e outras pressões sobre os gabinetes médicos legistas. Após estudar cuidadosamente os dados sobre óbitos, tanto do Ministério da Saúde e do Instituto de Segurança Pública no Rio de Janeiro, a solução de Cano e Santos foi contar como homicídios intencionais 10 % do número total de mortes por causas externas, mas listada como indeterminada. Este estudo calcula igualmente esse número, empregando dados do Ministério da Saúde (DATASUS 2005) e, em seguida, subtrai o número de homicídios relatados da polícia para chegar ao número de homicídios não policiais estimado. Todos os dados por estado e por ano no controle de outras variáveis estão disponíveis a partir do IBGE.

<sup>32</sup> Resultados substantivos não mudam quando o painel de primeira ordem de autocorrelação específica é assumido.

<sup>33</sup> Para cada estimativa, um modelo completo foi executado, e em seguida, cortada pela exclusão de variáveis, uma de cada vez, que não atingiram o nível 0,5 de significância estatística. Somente os modelos aparados foram aqui apresentados.