

**LEGISLAÇÃO LIBERAL E PRÁTICA AUTORITÁRIA: A HISTÓRIA SE  
REPETE, MAS A FORÇA DEIXA A HISTÓRIA MAL CONTADA**

**Fernanda Andrade Almeida<sup>1</sup>**

**RESUMO**

No presente artigo abordamos o paradoxo existente entre, por um lado, uma legislação liberal e, por outro, uma prática autoritária. Comparando dados históricos – acerca da atuação policial na segunda metade do século XIX e no início do século XX – com informações recentes – relatório de 2005 sobre os Direitos Humanos no Brasil –, podemos observar uma continuidade no que se refere à reação do aparato repressivo do Estado em relação ao “crime” e ao “criminoso”. Procuramos compreender esse quadro dentro da perspectiva teórica do *labeling approach*.

**Palavras-chave:** legislação liberal; repressão policial; Criminologia; *labeling approach*.

**ABSTRACT**

The present work aims to analyse the paradox between a liberal law and an authoritarian practice. Comparing historic information – about the police practice in the second half of 19<sup>th</sup> century and the beginning of the 20<sup>th</sup> century – with recent information – Human Rights in Brazil in 2005 report –, we can perceive a permanence in the State’s repressive machine reaction against “crime” and the “criminal”. We aim to understand those facts under the labeling approach theory.

**Keywords:** liberal law; police repression; Criminology; labeling approach.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense

## INTRODUÇÃO

Ao estudarmos a história da idéia de autoridade no Brasil, bem como a história da repressão policial em nosso País, podemos observar continuidades no que diz respeito à reação do aparelho repressivo do Estado ao “crime” e ao “criminoso”.

Iremos aqui comparar os dados históricos acerca da atuação policial na segunda metade do século XIX e início do século XX com os dados coletados recentemente sobre a atuação da polícia na cidade do Rio de Janeiro. Estes últimos foram extraídos do *Relatório Anual sobre os Direitos Humanos no Brasil*, ano 2005, elaborado pela *Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*.<sup>2</sup>

Essas informações serão analisadas a partir da perspectiva do *labeling approach* ou do enfoque da reação social.

## LEGISLAÇÃO LIBERAL E PRÁTICA AUTORITÁRIA: O BRASIL DO SÉCULO XIX

Ao analisar o papel da polícia no segundo reinado, Marcos David Salem (2007) ressalta uma modificação trazida pelo Código de Processo Criminal de 1841. Ao substituírem os juizes eleitos nos distritos locais, os policiais adquiriram autoridade para investigar, prender, julgar e sentenciar os pequenos infratores no próprio distrito policial, sem a intervenção de advogados, promotores ou autoridades judiciais superiores. Salem observa que o novo diploma legal, ao dar atribuições judiciárias e investigativas aos policiais, privilegiava o binômio **lei e ordem**, ao invés dos **direitos e garantias individuais**.

Podemos observar uma permanência de longa duração na cultura política e jurídica das instituições policiais e judiciais, desde meados do século XIX até os dias atuais (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, p. 19). Para compreendermos o papel

---

(PPGSD/UFF). Professora Substituta do Departamento de Teoria do Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogada.

<sup>2</sup> Relatório Disponível em [www.social.org.br](http://www.social.org.br). De acordo com informações constantes na pagina eletrônica da própria Rede, esta constitui-se como “resultado da experiência de trabalho com dezenas de organizações não-governamentais e movimentos sociais”, com o objetivo de “responder a uma demanda de ação e articulação de denúncias de violações de direitos humanos ocorridos no Brasil”.

desempenhado pelo aparelho repressivo durante o período histórico que vai do final do século XIX ao início do século XX, temos que ter em mente uma ruptura significativa desse período: o fim do trabalho escravo (1888).

Aqui nos valem das pesquisas feitas por Gizlene Neder e Gisálio Cerqueira Filho (2006, p. 22) acerca da história da idéia de autoridade no Brasil. Os autores identificam dois fatos históricos – o fim da Guerra do Paraguai (1865) e o fim do tráfico negreiro (1850) – como marcos iniciais de importantes modificações ocorridas na sociedade brasileira.

O fim do tráfico negreiro, considerado um fator de estabilização demográfica, teria implicado uma maior longevidade da população escrava. Esta longevidade teve como conseqüência, dentre outras, o aumento das revoltas e protestos por parte dos escravos. Ademais, as crescentes alforrias de escravos idosos contribuíram para aumentar o número de mendigos e indigentes nos centros urbanos. A Guerra do Paraguai, por outro lado, teria aumentado as demandas em relação ao Estado, que se traduziam, por exemplo, em pedidos de pensões por parte de viúvas e inválidos (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, pp. 22-23).

Ressalte-se que estamos nos referindo ao período de construção da ordem burguesa no País, com a progressiva substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre. Nesse contexto de regulamentação do mercado do trabalho – a partir da afirmação da idéia burguesa de trabalho – organizou-se uma estrutura de classes onde uma fração da classe dominante – mais especificamente a burguesia cafeeira – procurou manter o monopólio da repressão, através do controle do Estado (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, p. 23).

No caso brasileiro, a transição para o capitalismo implicou a presença de aspectos de uma modernização conservadora que envolveu a construção da idéia de individuo, de disciplina e de mercado, que embasaram a reforma da legislação penal que fundamentou o processo de criminalização dos setores subalternos. Estes aspectos conviveram (convivem ainda) com a permanência de uma cultura jurídico-política baseada na obediência hierárquica e na fantasia absolutista de um controle absoluto sobre os corpos dos trabalhadores (ex-escravos). (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, p. 23)

Podemos, a partir dos estudos feitos por Neder e Cerqueira Filho (2006), identificar na formação histórica brasileira um paradoxo existente no momento de transição para a Modernidade: a **introdução de uma ideologia burguesa** (idéia de indivíduo, mercado) associada com **práticas jurídico-políticas absolutistas**. Essa contradição fica evidente se comparamos a Constituição Brasileira de 1881 – de caráter liberal – com o Código Penal de 1890, de caráter eminentemente repressivo. Ambas as leis estavam inseridas dentro do projeto de regulamentação e disciplinamento do mercado de trabalho.

Tendo em vista que o controle sobre o trabalhador não poderia mais ocorrer de forma direta e imediata, como acontecia na época da escravidão, foram necessários novos métodos de controle da mão-de-obra. O Código Penal, diante da substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, e, dada a ausência de um direito do trabalho, exerceu o papel – de forma repressiva e autoritária – de regulador de conflitos entre as classes. Acrescente-se, ainda, o “medo branco” instaurado no contexto pós-abolição, que influenciou uma codificação penal repressiva (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, p. 26).

As práticas de controle e disciplinamento anteriormente exercidas pelos senhores de escravos foram transferidas para as instituições policiais e judiciais, com o Estado passando a deter o monopólio da violência e repressão. Podemos observar que esta repressão se concentrou, de forma muito mais intensa, sobre a população negra, tendo em vista que a sua condição social – de pobres e desempregados – contrastava com a ideologia burguesa de trabalho.

A partir de 1888, o ex-escravo, embora disponível ao mercado de trabalho livre, foi excluído da maioria das profissões que requeriam alfabetização e qualificação. Para ele, foram reservados empregos de estivador, faxineiro, empregado doméstico, biscateiro e servente nas fábricas e no comércio: trabalhos vis, mal pagos e sem promessas de ascensão social. A população afro-brasileira, ex-escrava, era admitida num espaço muito pequeno do mercado de trabalho. A especificação dos crimes e dos tipos de criminosos perpassou os discursos daquela conjuntura, numa tentativa de apresentar a ordem social como um todo harmônico e de individualizar as manifestações contrárias a esta ordem. Neste sentido, o fim da capoeiragem – que expressava uma resistência coletiva à ordem – foi um dos pontos-chave na agenda dos reformadores republicanos da primeira hora (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, p. 23).

Dentro desse contexto de valorização do trabalho surge a tipificação da “malandragem”, a intensa repressão ao crime de vadiagem e uma forte campanha contra a capoeira. Embora estes não fossem “crimes” praticados apenas pela população negra, este grupo recebia um tratamento mais grave. Em 1878, por exemplo, o chefe de polícia Tito Augusto Pereira Matos prendeu, na cidade do Rio de Janeiro, 237 capoeiras, dos quais 46 eram escravos, sendo que apenas estes últimos foram reprimidos (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006).

Salem (2007) explica que, na primeira metade do século XIX, a capoeira era entendida como um crime de escravos, e sua repressão confundia-se com o controle social exercido sobre a mão-de-obra da cidade. Sobre a repressão às populações negras, o autor acrescenta que

A história da polícia carioca nos seus primórdios confunde-se com a função de capitão do mato, ou seja, primitivamente, **o que as classes dominantes cariocas sempre esperaram da polícia era que exercesse um rígido controle das populações negras** que habitavam a cidade, haja vista que a mesma constituía a maioria, chegando o Rio de Janeiro a ser chamado de “cidade africana”. Tanto isto é verdade que, **ao longo da história da polícia carioca do século XIX, os escravos eram sumariamente açoitados no momento da prisão, sem qualquer culpa formada.** (SALEM, 2007, p. 72) (grifos nossos)

O autor observa que a repressão aos negros continuou mesmo no final do século XIX, depois da edição da Lei do Ventre Livre. Após 1871, o chefe de polícia Ludgero Gonçalves Silva priorizou o combate aos capoeiras e suas maltas, proibindo, por exemplo, o entrudo, brincadeira carnavalesca muito apreciada pelos mestiços e escravos, que consistia em atirar água e outros líquidos sobre os passantes. (SALEM, 2007)

Enfim, podemos observar que o período que precedeu o fim do tráfico negreiro, bem como o período posterior a esse episódio, se caracterizam pela repressão intensa da população negra e pobre, inicialmente escrava e, posteriormente, “elevada” ao status de escrava.

## IGUALDADE PERANTE A LEI: A UTOPIA DESFEITA

A dicotomia apresentada no tópico anterior entre, por um lado, a existência de um direito que garante que a lei será igual para todos – e que garante, por consequência, direitos humanos e devido processo legal – e, por outro, uma prática autoritária, constitui um paradoxo. Se, conforme vimos, uma parte da sociedade – formada pela população pobre, composta, em sua maioria, por ex-escravos – era rotulada como criminosa, tanto no momento de elaboração do direito, quanto no momento de sua aplicação, não é possível acreditarmos em uma igualdade perante a lei.

Neste ponto, torna-se fundamental entendermos o enfoque da reação social ou o *labeling approach*. Falaremos brevemente desta teoria, a partir dos ensinamentos de Alessandro Baratta. Segundo o autor,

Esta direção de pesquisa parte da consideração de que não se pode compreender a criminalidade se não se estuda a ação do sistema penal, que a define e reage contra ela, começando pelas normas abstratas até a ação das instâncias oficiais (polícia, juízes, instituições penitenciárias) que as aplicam, e que, por isso, o *status* social de delinqüente pressupõe, necessariamente, o efeito da atividade das instancias oficiais de controle social da delinqüência, enquanto não adquire esse *status* aquele que, apesar de ter realizado o mesmo comportamento punível, não é alcançado, todavia, pela ação daquelas instâncias. Portanto, este não é considerado e tratado pela sociedade como ‘delinqüente’. Neste sentido, o *labeling approach* tem se ocupado principalmente com as reações das instâncias oficiais de controle social, consideradas na sua função constitutiva em face da criminalidade. **Sob este ponto de vista tem estudado o efeito estigmatizante da atividade da polícia, dos órgãos de acusação pública e dos juízes.** (BARATTA, 2002, 86) (grifo nosso)

Não nos interessa aqui um exame detalhado da orientação sociológica em que se situa o enfoque da reação social, que vai desde o “interacionismo simbólico” de George H. Mead até a “etnometodologia” de Alfred Schutz. Nossa preocupação está em traçar as linhas gerais dessa teoria.

Os defensores do *labeling approach* não perguntam “quem é o criminoso?” ou “como ele se torna desviante?”, mas sim “quem é definido como desviante?”, “que efeito decorre desta definição sobre o indivíduo?”, “em que condições este indivíduo pode se

tornar objeto de uma definição?” e, enfim, “quem define quem?”. Estas perguntas conduziram a dois tipos de pesquisa: (1) estudo da formação da “identidade” desviante e do “desvio secundário”, ou seja, o efeito da aplicação da etiqueta de “criminoso” sobre a pessoa em quem se aplica a etiqueta; (2) estudo dos que detêm, em maior medida, na sociedade o poder de definição, ou seja, estudo das agências de controle social. (BARATTA, 2002)

É importante ressaltar, todavia, que não são apenas as instâncias oficiais as responsáveis pelos processos de definição. Também o senso comum produz definições. Baratta menciona a teoria defendida por Kitsuse, no sentido de que o desvio é um processo no curso do qual alguns indivíduos, pertencentes a algum grupo interpretam um comportamento como desviante. Em síntese, é a *interpretação* que decide o que é desviante e provoca a reação social, e não o comportamento por si mesmo, tomado objetivamente. (BARATTA, 2002)

Baratta analisa a questão da definição do criminoso na teoria do *labeling approach* a partir de três planos diferentes:

(1) o problema da definição da criminalidade é, em primeiro lugar, um problema metalingüístico (...).

(2) Em segundo lugar, representa um problema teórico que concerne à interpretação sócio-política do fenômeno pelo qual, em uma dada sociedade, certos indivíduos, pertencentes a certos grupos sociais e representantes de certas instituições, são dotados do poder de definição, ou seja, do poder: (a) de estabelecer quais crimes devem ser perseguidos (poder de estabelecer as normas penais); (b) de estabelecer quais pessoas devem ser perseguidas (poder de aplicar as normas)

(3) Enfim, é um problema fenomenológico (no sentido da criminologia empírica tradicional), concernente aos efeitos que a aplicação de uma definição de criminoso a certos indivíduos – isto é, a atribuição a estes da qualificação de criminoso, e de um *status* social correspondente – tem sobre o comportamento do indivíduo (eventual consolidação do papel de criminoso; desenvolvimento de uma carreira criminosa). (BARATTA, 2002, pp. 109-110)

Partindo do enfoque da reação social, podemos colocar em xeque o princípio da igualdade defendido pelo ideal burguês. Considerando que a criminalidade é um *status* atribuído a determinados indivíduos por parte daqueles que detêm o poder de criar e aplicar a lei penal, mediante mecanismos seletivos, não podemos vislumbrar um respeito ao

princípio igualitário. Dessa forma, fica evidente a contradição que há na coexistência entre legislação liberal e práticas autoritárias.

## **O PASSADO AINDA PRESENTE: DADOS RECENTES SOBRE A VIOLÊNCIA POLICIAL NO RIO DE JANEIRO**

A partir dos temas analisados nos itens anteriores – *labeling approach* e coexistência entre uma legislação liberal e práticas autoritárias – podemos verificar as permanências no que se refere à repressão aos criminosos. Utilizamos em nossa investigação o *Relatório Anual sobre os Direitos Humanos no Brasil*, ano 2005, elaborado pela *Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. Mais especificamente, trabalhamos com a pesquisa elaborada por Silvia Ramos, intitulada *A violência policial no Rio de Janeiro: da abordagem ao uso da força letal*. Não obstante a importância dos diversos dados apresentados na pesquisa, apresentaremos apenas algumas informações que ajudarão a esclarecer o problema em questão.

Analisando os autos de resistência dos anos 1993 a 1996, na cidade do Rio de Janeiro, Silvia Ramos observa que as vítimas são **majoritariamente jovens do sexo masculino e que 64% são negros**, contrastando com a presença de 39% de negros na população carioca. O estudo também demonstrou que **a ação da polícia dentro das favelas é mais letal do que em outros locais**. Além disso, a análise mostrou que quase a metade dos corpos recebeu quatro disparos ou mais e a maioria dos cadáveres apresentava pelo menos um tiro nas costas ou na cabeça, configurando casos evidentes de execuções sumárias entre as “mortes em confronto” (RAMOS, 2005).

Em pesquisa realizada em 2003 pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), com o objetivo de compreender as dinâmicas predominantes entre polícia e cidadãos nas abordagens policiais nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, fica evidente o **forte viés racial** que orienta essas ações. São considerados ainda os critérios de idade, gênero e de classe social. **Ser jovem, ser negro e ser pobre se combina, por sua vez, com a área geográfica da abordagem, sendo que as áreas de favelas e periferias são consideradas pela polícia como “territórios suspeitos”**. Além da incidência desproporcionalmente alta de jovens negros do sexo masculino parados pela polícia quando

estão andando a pé na rua (em contraste com a incidência proporcionalmente baixa para mulheres e homens brancos e mais velhos), a pesquisa revelou também que **o tratamento policial dispensado nas abordagens varia intensamente segundo cor, classe social e idade do suspeito** (RAMOS, 2005).

Ainda de acordo com a pesquisa, **a revista corporal é mais freqüente quando a pessoa abordada é negra** (55% dos que se auto-declararam “pretos” foram revistados, em contraste com 32,6% dos que se auto-declararam “brancos”). **Os jovens são mais revistados que os mais velhos** (metade dos jovens entre 15 e 24 anos parada andando a pé na rua foi revistada, enquanto só 25% das pessoas com mais de 40 anos sofreram revista corporal) e as **pessoas com renda superior a cinco salários mínimos foram revistadas em apenas 17% das abordagens, contra 40% de revistados entre os que têm renda até cinco salários mínimos** (RAMOS, 2005).

## CONCLUSÃO

Podemos concluir que, embora tenhamos uma legislação liberal, que preceitua que todos são iguais perante a lei, as práticas policiais caminham em sentido contrário, ou seja, o da desigualdade perante a lei.

Particularmente no Brasil, o Direito tem se caracterizado, historicamente, pela combinação de uma rebuscada, bem formulada e fundamentada argumentação segundo os parâmetros das tendências liberais, a partir de modelos erigidos nas formações sociais do centro hegemônico do capitalismo, com práticas autoritárias. (NEDER & CERQUEIRA FILHO, 2006, pp. 32-33)

Conforme vimos, no século XIX e no início do século XX a população negra e pobre tinha um tratamento mais violento por parte das autoridades policiais. Os dados constantes no Relatório Anual de Direitos Humanos, de 2005, demonstram que, ainda hoje, são os negros e pobres que mais sofrem com o aparelho repressivo do Estado.

A partir do confronto entre passado e presente podemos observar as permanências que existem na história da atuação policial em nosso País. A estigmatização da população negra e pobre já existia durante a escravidão, permaneceu após o fim do trabalho escravo e continua, ainda hoje, a regular tanto o comportamento das instituições oficiais de repressão (polícia e judiciário) quanto o senso comum.

## REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Editora Revan/ Instituto Carioca de Criminologia, 2002, pp. 19-43.

NEDER, Gizlene, CERQUEIRA FILHO, Gisálio. “História da idéia de autoridade no Brasil”. In: **Criminologia e Poder Político. Sobre Direitos, História e Ideologia**. Volume 2. Coordenador: Gisálio Cerqueira Filho. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

RAMOS, Sílvia. “Violência policial no Rio de Janeiro: da abordagem ao uso da força letal”. In: **Direitos Humanos no Brasil 2005**. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2005. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio016.htm>

SALEM, Marcos David. **História da Polícia no Rio de Janeiro – 1808 a 1930**: uma instituição a serviço das classes dominantes. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.