

**OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2009**  
EDIÇÃO ESPECIAL

### **O que é o *Observatório da Cidadania*?**

A ideia de estabelecer, no âmbito da sociedade civil, mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação do cumprimento da agenda do ciclo social surgiu em 1995, entre ONGs que participavam da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague. Foi criado, então, o *Social Watch*. Seu objetivo é garantir que o esforço de participação e *advocacy* continue na implementação dos compromissos sociais assumidos pelos governos, nacional e internacionalmente.

Essa articulação internacional de organizações da sociedade civil inspirou a criação da iniciativa brasileira *Observatório da Cidadania*, animada pelo Ibase. Em 1997, o relatório internacional foi publicado pela primeira vez em português, consolidando, assim, um grupo de referência nacional, do qual atualmente participam: Ibase, Inesc, Cfemea, CESeC/Ucam e Criola. No *site* <[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)> encontra-se a edição completa dos relatórios internacionais, em vários idiomas, assim como o Índice de Capacidades Básicas (ICB), o Índice de Equidade de Gênero (IEG) e quadros estatísticos mostrando avanços e retrocessos dos países em relação a diversas metas de desenvolvimento social.

© **OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2009**  
EDIÇÃO ESPECIAL

# Diálogos sobre violência e segurança pública

Razões e urgências

## OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA 2009 – Edição especial

### COMITÊ COORDENADOR INTERNACIONAL

Roberto Bissio (Uruguai, secretariado), Areli Sandoval (México, co-coordenador) e Jens Martens (Alemanha, co-coordenador), Naima Benwakrim, (Marrocos), Leonor Briones (Filipinas), John Foster (Canadá), Arjun Karki (Nepal), Thida Khus (Camboja), Edward Oyugi (Quênia), Iara Pietricovsky (Brasil), Ziad Abdel Samad (Líbano), Emily Joy Sikazwe (Zâmbia), Alexandre Spieldoch (Estados Unidos), Genoveva Tisheva (Bulgária), Mirjan Van Reisen (União Europeia).

O Secretariado Internacional do Social Watch está sediado em Montevidéu, Uruguai, no Instituto do Terceiro Mundo (IteM).

### OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA – BRASIL

#### Coordenação executiva

Fernanda Lopes de Carvalho (Ibase)

#### Grupo de referência

Dulce Panddolfi e Fernanda Lopes de Carvalho (Ibase), Iara Pietricovsky (Inesc), Guacira Oliveira (Cfemea), Sílvia Ramos (CESeC/Ucam) e Lúcia Xavier (Criola).

### EQUIPE EDITORIAL

**Coordenação:** Fernanda Lopes de Carvalho

**Assistente de coordenação:** Luciano Cerqueira

**Edição:** Flávia Leiroz

**Acompanhamento editorial e revisão:** Ana Bittencourt

**Produção:** Geni Macedo

**Revisão técnica:** Fernanda Lopes de Carvalho e Luciano Cerqueira

**Projeto gráfico:** G. Apoio Gráfico

**Diagramação:** Ana Mannarino

**Impressão:** Master Reis Gráfica e Editora.

ISSN: 1679-7035

### Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Av. Rio Branco, 124/8º andar – Centro

CEP 20040-916 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Tel.: +55-21-2178-9400

Fax: +55-21-2178-9402

<observatorio@ibase.br>

<www.ibase.br>

**Apoio:** Oxfam/Novib



O conteúdo desta publicação pode ser reproduzido, desde que sem alteração de conteúdo, para fins não comerciais e citada a autoria e a fonte (enviem-nos cópia). Pedidos de exemplares podem ser feitos ao Ibase.

**A INICIATIVA SOCIAL WATCH/OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA VEM SENDO DESENVOLVIDA POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL<sup>1</sup>, NOS SEGUINTE PAÍSES:**

<b>Albânia</b>	<b>Estônia</b>	<b>Paquistão</b>
<b>Alemanha</b>	<b>Filipinas</b>	<b>Paraguai</b>
<b>Angola</b>	<b>França</b>	<b>Peru</b>
<b>Argélia</b>	<b>Gana</b>	<b>Polônia</b>
<b>Argentina</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Portugal</b>
<b>Armênia</b>	<b>Holanda</b>	<b>Quênia</b>
<b>Azerbaijão</b>	<b>Honduras</b>	<b>Reino Unido</b>
<b>Bangladesh</b>	<b>Hungria</b>	<b>República Democrática do Congo</b>
<b>Barein</b>	<b>Iêmen</b>	<b>República Theca</b>
<b>Bélgica</b>	<b>Índia</b>	<b>Romênia</b>
<b>Benin</b>	<b>Indonésia</b>	<b>Senegal</b>
<b>Birmânia</b>	<b>Iraque</b>	<b>Sérvia</b>
<b>Bolívia</b>	<b>Itália</b>	<b>Síria</b>
<b>Brasil</b>	<b>Jordânia</b>	<b>Somália</b>
<b>Bulgária</b>	<b>Letônia</b>	<b>Sri Lanka</b>
<b>Camarões</b>	<b>Líbano</b>	<b>Sudão</b>
<b>Camboja</b>	<b>Lituânia</b>	<b>Suíça</b>
<b>Canadá</b>	<b>Malásia</b>	<b>Tailândia</b>
<b>Chipre</b>	<b>Malta</b>	<b>Tanzânia</b>
<b>Colômbia</b>	<b>Marrocos</b>	<b>Tunísia</b>
<b>Coreia do Sul</b>	<b>México</b>	<b>Ucrânia</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>Moçambique</b>	<b>Uganda</b>
<b>Egito</b>	<b>Moldavia</b>	<b>União Europeia</b>
<b>El Salvador</b>	<b>Mongólia</b>	<b>Uruguai</b>
<b>Equador</b>	<b>Nepal</b>	<b>Venezuela</b>
<b>Espanha</b>	<b>Nicarágua</b>	<b>Vietnã</b>
<b>Eslováquia</b>	<b>Nigéria</b>	<b>Zâmbia</b>
<b>Eslovênia</b>	<b>Palestina</b>	
<b>Estados Unidos</b>	<b>Panamá</b>	

<sup>1</sup> A lista completa das organizações participantes da iniciativa Social Watch/Observatório da Cidadania, por país, está disponível em <[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)>.



# Sumário

**Introdução**..... 9

**Apresentação** ..... 11  
*Fernanda Lopes de Carvalho*

## **Diálogos sobre violência e segurança pública**

**Segurança pública: o papel da sociedade civil** ..... 14  
*Luiz Eduardo Soares*

**Refundar a polícia ou a sociedade?** ..... 18  
*Luiz Antônio Machado da Silva*

**A promessa não cumprida das políticas públicas** ..... 22  
*Paula Miraglia*

**Violência contra mulheres:  
desafios para as políticas públicas** ..... 31  
*Ana Paula Portella*

**Segurança e participação social: agenda a construir** ..... 41  
*Alberto L. Kopittke, Fernanda Alves dos Anjos  
e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira*

**Conferência de segurança pública: avanço ou retrocesso** ..... 46  
*Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (Fendh)*

**Entrevista: José Junior – Grupo Cultural AfroReggae** ..... 47

**Retratos da violência**..... 54  
*Silvia Ramos*

**Grupo de referência – Brasil**..... 63



# INTRODUÇÃO

## *Razões e urgências dos diálogos sobre segurança*

Quando as organizações sociais engajadas nas iniciativas do *Observatório da Cidadania* e dos *Diálogos contra o Racismo* resolveram se debruçar, de maneira mais dedicada, sobre os problemas e os desafios da segurança pública, estavam dando um passo crucial para contribuir com a ruptura de uma “tradição”, predominante no Brasil, de que essa era uma área exclusiva da polícia e do Estado.

O campo da segurança pública, em grande medida, atravessou o longo período conhecido como de “abertura política e democratização” da sociedade brasileira praticamente incólume a qualquer questionamento dos seus fundamentos autoritários e patrimonialistas. Nem mesmo a Constituição Cidadã, promulgada em 1988, foi capaz de alterar a impermeabilidade do sistema de segurança aos novos ventos que informavam o processo de democratização da sociedade e do Estado brasileiros. O que assistimos foi a preservação de uma alquimia perversa que combinou elementos do “aos amigos, tudo, aos inimigos, a lei” da República Velha, com a doutrina de “Segurança Nacional” da ditadura militar.

O resultado foi um monstro institucional diligente na criminalização das populações pobres, especialmente as pessoas negras e jovens, e leniente com os criminosos capazes de subsidiar uma malha de corrupção inerente a um aparato policial desprovido de controle externo, sem treinamento e formação adequados e desvalorizado por remunerações quase sempre infames.

Nesse marco, as organizações da sociedade civil, especialmente aquelas voltadas para os “direitos humanos”, exerceram o papel essencial de documentar e expor os abusos cometidos pelos aparatos do sistema de segurança pública, em particular a violência e a corrupção das polícias. Um grupo mais restrito dessas organizações também contribuiu com a crítica e com propostas de reforma do sistema como um todo, mas o trabalho de denúncia sempre foi o prioritário, diante da brutalidade e da escala das violações de direitos humanos cometidas pelos agentes do Estado. O estudo aprofundado do tema permaneceu como matéria de especialistas, com alguns setores de excelência na academia e outras instituições de pesquisa<sup>1</sup> alertando, desde longa data, para a necessidade de um enfoque mais amplo na abordagem do tema da segurança.

Também é importante mencionar algumas tentativas, experimentadas na década de 1990, de imprimir na prática das instituições policiais um outro modelo de interação societária, a partir do marco mais amplo dos direitos humanos e da cidadania.<sup>2</sup> Outras tentativas localizadas e experiências de mudanças no enfoque e na prática da segurança pública foram e continuam sendo testadas pelo Brasil afora, muitas com ativa participação de organizações da sociedade civil, das comunidades mais diretamente atingidas pela violência e, em alguns casos, com o engajamento ativo das próprias forças policiais. A força inovadora e exemplar de algumas dessas experiências representa um sopro de esperança a ser valorizado.

No entanto, continuamos carentes de um esforço concertado na sociedade e no Estado que imprima ao tema da segurança pública a urgência que se deve atribuir às situações de calamidade pública ou emergência social, claramente expressa nos números e indicadores existentes no Brasil, especialmente aqueles relativos à violência letal contra jovens pobres e negros. A experiência de outros países e algumas histórias localizadas de sucesso no Brasil reforçam a convicção de que outro padrão de segurança pública não apenas é possível, mas essencial à consolidação da democracia em nosso país.

Os artigos e a entrevista desta edição especial do *Observatório da Cidadania* expressam, ainda que de maneira incompleta, a riqueza e a paixão presentes nos dois dias de debate realizados em 2008. Trata-se de um diálogo essencial sobre os dilemas e os desafios impostos diante de todos e todas que acreditam na utopia de uma sociedade em que a segurança pública seja efetivamente um direito, cujo exercício e cuja garantia produzam sentimentos de orgulho, e não de vergonha.

Sabemos que esta é uma caminhada árdua, mas, ao mesmo tempo, um convite cativante para que deixemos o conforto das nossas práticas conhecidas de trabalho – sem dúvida, importantes e necessárias – e aceitemos um diálogo que tenha consequências efetivas sobre os muitos desafios e silêncios que ainda persistem nas conversações e narrativas sobre segurança pública no Brasil.

1 Basta mencionar os estudos realizados, há décadas, por pesquisadores(as) como Paulo Sérgio Pinheiro, Alba Zaluar, Gilberto Velho, Sérgio Adorno, entre muitos outros.

2 O exemplo mais acabado dessas tentativas foi a experiência liderada pela equipe de Luiz Eduardo Soares, no estado do Rio de Janeiro, ao longo dos anos de 1998 e 2000, quando se tentou, pela primeira vez, fazer uma reforma no desenho e no modo de operação das instituições policiais. O relato dessa experiência se encontra no livro de autoria de Luiz Eduardo Soares, *Meu casaco de general: quinhentos dias na front da segurança pública do Rio de Janeiro*, publicado pela Companhia das Letras, em 2000.

Entre os temas e as questões já discutidos nas entidades participantes nos diálogos sobre segurança pública, sublinhamos os que reforçam a necessidade de reforma e/ou “refundação” da polícia e da própria sociedade. As consequências do que alguns se referem como “sociabilidade violenta” caracterizam as relações sociais no Brasil, profundamente marcadas pelo racismo e pelo patriarcalismo discriminatórios de negros e mulheres, vítimas recorrentes da violência pública e privada.

Também destacamos a necessidade de abrir canais de conversação – sem excluir as dores e os traumas decorrentes das violações dos direitos humanos pelas instituições policiais –, com os setores existentes no aparato de segurança, que se encontram também inconformados com a realidade atual e dispostos a pensar o que seria uma política e um sistema de segurança pública consistente com os ideais democráticos e com uma cultura de direitos.

Muitos desses temas são amplamente discutidos e tratados, em uma perspectiva plural, nos artigos e na entrevista desta edição. Acreditamos que os diálogos e esta publicação ocorrem em um momento particularmente interessante, às vésperas da realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública e no limiar de uma nova rodada de debates sobre o futuro do Brasil, decorrência (esperamos) inevitável do processo eleitoral de 2010.

Boa leitura!

Grupo de Referência do  
Observatório da Cidadania

# APRESENTAÇÃO

O *Social Watch/Observatório da Cidadania* é uma articulação internacional de organizações da sociedade civil, presente hoje em mais de 80 países. Sua proposta é lutar para erradicar a pobreza, alcançar a equidade étnica e de gênero e a realização dos direitos humanos.

*Social Watch* foi criado em 1995 por organizações da sociedade civil participantes das conferências sobre Desenvolvimento Social (Copenhague) e a da Mulher (Beijim), assim como de todo processo do chamado ciclo social da ONU.<sup>1</sup> Aquelas organizações perceberam a importância de estabelecer mecanismos adequados para monitorar os governos e os organismos internacionais, a fim de avaliar o cumprimento da agenda das conferências. Seu objetivo era garantir um esforço continuado de participação e *advocacy* para promover a implementação dos compromissos sociais assumidos pelos governos nacional e internacionalmente.

Desde então, a rede *Social Watch* vem se expandindo e já publicou 13 relatórios anuais sobre os avanços e retrocessos na luta contra a pobreza e as desigualdades no mundo. Esses relatórios têm sido intensamente utilizados como instrumentos para o trabalho de *advocacy* desenvolvido por organizações da sociedade civil no âmbito local, regional e internacional.

No Brasil, a iniciativa denominada *Observatório da Cidadania* publicou o primeiro relatório em português em 1997. Atualmente, em seu Grupo de Referência, conta com a participação do Cfemea, CESeC/Ucam, Criola, Inesc e Ibase, que constitui a secretaria executiva.

A edição brasileira, além da tradução de parte das análises do relatório internacional,<sup>2</sup> continha (até 2007) uma seção especial dedicada às questões nacionais. Originalmente, eram publicadas também as tabelas de monitoramento dos avanços e retrocessos dos países em relação a diversas metas de desenvolvimento social, o Índice de Capacidades Básicas (ICB)<sup>3</sup> e o Índice de Equidade de Gênero (IEG).<sup>4</sup> A partir de 2004, para reduzir os custos de produção do relatório, as tabelas e os índices, bem como a tradução do relatório internacional

passaram a ser incluídas em CDs anexos ao relatório. Em 2008, por conta da elevação desses custos, não foi possível publicar o relatório anual brasileiro.

No entanto, naquele ano, realizamos um encontro de algumas das organizações participantes da articulação *Observatório da Cidadania*, para dar seguimento aos **Diálogos sobre Violência e Segurança Pública**, iniciados em 2007. Os resultados desse encontro estão condensados nesta publicação.

Todos os relatórios produzidos pela rede *Social Watch*, nacionais e internacionais, estão disponíveis, na íntegra, em <[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)>, assim como informações e análises atualizadas sobre os países produzidas pelas coalizões locais; tabelas comparativas entre os países sobre temas de desenvolvimento social, desigualdade de gênero e direitos humanos; ICB e o IEG; além de trabalhos sobre metodologia de monitoramento de políticas públicas, medidas de pobreza e desigualdades, entre outros. Dessa forma, todas as pessoas interessadas poderão continuar a acompanhar o trabalho desta coalizão internacional de cidadãos e cidadãs de todos os continentes que se dedicam à luta pela erradicação da pobreza e a equidade étnica e de gênero.

As entidades que compõem o Grupo de Referência do *Observatório da Cidadania/Social Watch* no Brasil esperam que, com esta publicação, dedicada ao tema da violência urbana e políticas de segurança pública, possam contribuir para ampliar o debate e estimular novas ações da sociedade civil para a promoção da equidade, justiça social e universalização dos direitos humanos.

FERNANDA LOPES DE CARVALHO  
Coordenadora da edição brasileira  
do *Observatório da Cidadania/Social Watch*

1 Ciclo social de conferências da ONU refere-se a uma série de conferências realizadas na década de 1990 sobre temas de desenvolvimento social.

2 O relatório internacional é publicado em inglês e espanhol, pelo secretariado internacional, e em várias outras línguas, entre elas árabe, francês, italiano, alemão e indu, pelas coalizões nacionais.

3 O ICB, elaborado anualmente pelo *Social Watch*, compara e classifica os países segundo seu progresso no desenvolvimento social.

4 O IEG, também elaborado pelo *Social Watch*, permite classificar os países em função de uma seleção de indicadores relevantes de inequidade de gênero considerando três dimensões: atividade econômica, empoderamento e educação.



◎ **DIÁLOGOS SOBRE VIOLÊNCIA  
E SEGURANÇA PÚBLICA**

# Segurança pública: o papel da sociedade civil

Goste-se ou não da polícia como instituição, enquanto houver sociedade de classe e Estado, haverá leis, melhores e piores. E enquanto houver leis, vamos ter polícias para que a implementação das leis seja minimamente assegurada. Trata-se, efetivamente, de reconhecer que a polícia é um instrumento da sociedade democrática, com todas as dificuldades. Ela cumpre um papel, e deveríamos nos posicionar relativamente a esse papel e à instituição destinada a exercê-lo. Essa instituição tem sido fonte de males, de destruição, de ódio, de ressentimento (até mesmo para os próprios trabalhadores que a servem), de genocídio, mas pode ser diferente.

Luiz Eduardo Soares \*

A abertura dos Diálogos sobre Violência e Segurança Pública<sup>1</sup> é uma rara oportunidade, um momento para refletirmos mais detidamente sobre nosso papel como organizações da sociedade civil diante dos desafios impostos pelos temas da justiça, da segurança e da polícia.<sup>2</sup> Talvez, já seja o momento de tomar algumas posições que tenham consequências práticas.

Tenho sido um peregrino, um sacerdote da causa de incorporar à sociedade civil a agenda da segurança pública por um ponto de vista determinado, construído em um processo de diálogo. O importante é que não deixemos de tematizar a questão, focalizá-la e definir algumas bandeiras e propostas com as quais nos identifiquemos e que correspondam a um consenso mínimo. A constituição de uma base para um avanço político me parece pré-condição para que haja, de fato, também avanços no Estado. No caso, essa etapa preliminar é fundamental, por conta da natureza da problemática, que não exclui, evidentemente, a participação da sociedade civil, mas que evoca a responsabilidade decisiva do Estado.

O diagnóstico, nós o conhecemos: vivemos uma situação em que o sentido da urgência e a magnitude da tragédia se reiteram. O cenário geral é o de um genocídio que atinge sobretudo os jovens pobres e negros. Em 2006, foram cerca de 47 mil homicídios dolosos no Brasil. Um número assustador, sobretudo quando examinamos os dados mais de perto e identificamos as características do processo de vitimização. A vítima

preferencial tem cor de pele, endereço, classe social, idade e gênero. Na outra ponta, o Estado, com grande responsabilidade na produção dessa letalidade, desse processo de sofrimento, dessa tragédia. O Estado age de forma criminoso em uma escala extraordinariamente elevada.

O caso do Rio de Janeiro é bizarro o suficiente: em 2003, 1.195 pessoas foram mortas por ações de policiais no estado, 65% das quais com sinais de execução; em 2004, foram 984; em 2005, foram 1.087; em 2006, 1.062. Em 2007, foram 1.330.<sup>3</sup> É um recorde histórico. Para que tenhamos uma medida, as polícias norte-americanas – e elas são muito criticadas por brutalidade – matam, em média, por ano, 350 pessoas em confrontos. Um país com 300 milhões de habitantes, com 20 mil polícias, muitas violentíssimas. No estado do Rio de Janeiro, têm morrido, sistematicamente, mais de mil por ano. Quem morre? A imagem, talvez, mais pungente e mais reveladora é aquela ocorrida no ano passado, de um rapaz que sai sem camisa do Jacarezinho (comunidade localizada na zona norte do Rio), correndo, de bermuda e descalço, para tentar salvar o pai, que estava tendo um ataque do coração. Ao buscar um táxi, desesperadamente, leva um tiro de fuzil, porque era negro... e corria. Isso passou por todas as manchetes, lemos em nosso café da manhã, e se tornou rotina, entrou na banalização, no processo de absorção, de assimilação, de naturalização. E, nós, passamos adiante e viramos a página. Isso é absolutamente inadmissível para cada um de nós e para todos nós. Entretanto, fomos cúmplices do silêncio de alguma maneira.

## Alienação do conhecimento

Trazidas pela imprensa, pautas como a desse rapaz são negativas, não mobilizam, necessariamente. É difícil se organizar em torno da dor e do sofrimento, sobretudo quando os únicos motivadores da organização são a dor e o sofrimento. Daí, passamos facilmente ao discurso religioso, que tem seu papel, cumpre uma função, mas certamente não é o caminho que poderia conduzir a uma renovação ou transformação. Do ponto de

vista político da sociedade civil, a verdade é que acabamos assimilando esses fatos. Para mim, o grande desafio, do ponto de vista humano, existencial, ético, sociológico, antropológico e histórico, é entender como podemos ter essas informações e não darmos a elas um sentido de humanidade. Como somos capazes de nos alienar tendo o conhecimento sobre essa realidade?

Normalmente, pensávamos que alienação, anestesia, insensibilidade, falta de consciência, tudo o que levava ao imobilismo, decorria da falta de conhecimento. O que a ditadura fazia? Omitia para mascarar, para provocar, como falavam os estudiosos de Marx, lido por meio de Althusser; os estruturalistas, na década de 1960, “o efeito de desconhecimento e reconhecimento”. A ditadura velava, a ditadura obscurecia, impedia acesso às informações e, por isso, não havia consciência, e as classes oprimidas não se revoltavam.

Hoje, temos todas as informações à disposição, que constituem para nós uma espécie de cota cotidiana de tragédias. Todavia, isso não conduz a nada. Ainda que sejam assimiladas perfeitamente pela consciência e ainda que nos armem criticamente com relação ao Estado, o conhecimento e as informações não se convertem em ação. Deveríamos nos perguntar: por que é assim? Não se trata, portanto, apenas de divulgar o que acontece.

Se tivéssemos um jornal que divulgasse com ênfase essas manchetes, dificilmente resultaria em um movimento. Creio que faltam mediações. Essas mediações precisam ser construídas. Precisamos entender quais mediações estão faltando e como construí-las. Mas o fato é que estamos em uma situação análoga à da ditadura. Não digo que não houve avanço. Devemos celebrar e reconhecer esses avanços, que não são desvinculados da organização da sociedade civil. Sem subestimar a importância da transformação de regime político e sem subestimar a institucionalidade – a relevância, em sua especificidade –, devemos reconhecer que não avançamos em muitas áreas; que, em algumas, continuamos vivendo as atrocidades perpetradas pelo Estado.

Há estudos internacionais que começam a demonstrar que nos iludimos com a suposição de que o processo de democratização produz, por si só, avanços no que diz respeito, por exemplo, ao controle da violência cometida pelo Estado, à redução da tortura ou ao respeito aos direitos humanos. Na ditadura,

\* Mestre em Antropologia Social, doutor em Ciência Política, com pós-doutorado em Filosofia Política, atualmente é secretário municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência de Nova Iguaçu/RJ.

1 Este texto é a transcrição da apresentação feita por Luiz Eduardo Soares na abertura dos Diálogos sobre Violência e Segurança Pública, que reuniu um número pequeno, mas significativo, de organizações parceiras do *Observatório da Cidadania*, buscando contribuir para uma reflexão sobre os dilemas e desafios no enfrentamento do tema da violência urbana e para uma abordagem das políticas de segurança pública na perspectiva dos direitos humanos. Foi realizado nos dias 17 e 18 de abril de 2008, no Rio de Janeiro.

2 Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde.

3 Essas mortes foram notificadas como Auto de Resistência (opor-se à execução de ato legal mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo), o que “justificaria” o emprego do uso da forma extrema pela polícia.

éramos também submetidos à tortura. Os militantes de classe média, estudantes etc. sofriam a tortura e os assassinatos perpetrados pelo aparelho de coerção, e isso fazia toda a diferença. Fomos ao mundo denunciar barbaridades.

Hoje, as vítimas são aquelas que eram torturadas durante a ditadura e já haviam sido os alvos principais da brutalidade do Estado anteriormente. A ditadura não inventou a tortura, o desrespeito aos direitos humanos, a brutalidade policial: essa é uma constante da história do Brasil, mesmo nos períodos de abertura política. É uma constante das instituições policiais que herdamos da ditadura. Ou seja, passamos pelo processo da transição e deixamos de lado a questão das instituições do Estado que lidam com a vida humana e que têm responsabilidades na aplicação da lei.

Uma das grandes questões das nossas desigualdades está relacionada ao acesso à justiça. Muitas vezes, nós a negligenciamos, assim como o movimento social e as organizações da sociedade civil. O acesso à justiça começa com a abordagem policial lá na ponta. Já foi demonstrado, empiricamente, por dados coletados em pesquisa: as polícias filtram a aplicação da lei e selecionam de acordo com alguns critérios que envolvem cor, idade e classe social.

Portanto, não se trata de retórica crítica da esquerda. Esse dados foram expostos com rigor por Silvia Ramos e Leonarda Musumeci no livro *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*.<sup>4</sup> Se associarmos a eles os dados coletados por Carlos Antônio Costa Ribeiro, em sua pesquisa “Cor e criminalidade”,<sup>5</sup> dissertação de mestrado premiada, vamos concluir que se trata de um processo histórico contínuo. Carlos Antônio demonstrou que, nas três primeiras décadas do século passado, no Rio de Janeiro, se o réu fosse negro teria mais chance de ser condenado; se a vítima fosse negra, o réu teria menos chance de ser condenado. O racismo impregnava a estrutura judicial na prolatação das sentenças, o que foi demonstrado com análises empíricas e o uso de técnicas estatísticas conduzidas com rigor.

Se buscarmos elementos que já foram objeto de pesquisa, vamos perceber que, efetivamente, a forma pela qual a justiça funciona – pensando a justiça, temos de pensar também a polícia – está marcada por filtros que embutem o racismo, o classismo etc. De certa forma, isso é trivial, o problema é saber como lidar com isso e caminhar adiante.

Temos sabido avançar em algumas áreas que seriam, digamos, de consenso na luta contra as desigualdades, pelo aprofundamento da democracia, pelos direitos humanos em suas diversas versões e modalidades, em suas várias gerações. Mas não temos sido hábeis e não temos reconhecido a relevância de caminhar mais diretamente na área da justiça e, particularmente, na área policial, que é uma dimensão da justiça criminal.

### Outras heranças da ditadura

O que aconteceu na transição para a democracia foi muito interessante, um casamento perverso entre esquerda, direita e o corporativismo dos *lobbies* policiais. As esquerdas – com exceções honrosas, como Hélio Bicudo, Paulo Sérgio Pinheiro e outros, para mencionar apenas alguns –, de forma geral, se omitiram e não se manifestaram. Negligenciaram a importância do tema.

De maneira geral, os partidos e as lideranças consideraram que alguns temas não eram relevantes. Quais temas? Temas policiais relativos à segurança pública, à institucionalidade da segurança, à estrutura organizacional das polícias, aos presídios etc. Esses temas foram considerados menores. Havia algumas razões bastante compreensíveis, que vão desde o domínio psicológico até o intelectual.

No domínio psicológico, é claro, estávamos saindo da ditadura e nossos companheiros tinham sido vítimas de todas as formas de atrocidades, de torturas a assassinatos perpetrados pelas Forças Armadas e também pelas polícias. Portanto, é óbvio que não havia nenhum tipo de empatia; ao contrário, o tema repugnava, e isso era perfeitamente justificável.

Segundo, havia também a compreensão – e aí a questão é teórica e intelectual – de corte leninista, segundo a qual as instituições do Estado reproduzem o domínio de classe e são, portanto, apenas instrumentos de reprodução da exploração de classes. Não haveria, conseqüentemente, nenhuma relevância em uma discussão atinente a aspectos dos aparelhos repressivos do Estado, porque eles cumpriram apenas sua função, supostamente, intrínseca. Essas instituições existiriam, então, segundo a teoria em pauta, apenas para viabilizar a reprodução no domínio de classe. Por isso, não faria sentido abrir a discussão a respeito de suas formas de organização e de seu funcionamento. Fazê-lo, segundo essa ótica, seria inútil e até ridículo. O que, sim, deveria ser feito, diziam os leninistas (e os havia e os há, mesmo *sans le savoir*), era promover a transformação do Estado para que esses instrumentos funcionassem no sentido contrário.

Aí, surgiam questões que dificilmente enfrentávamos. Por exemplo, como funcionavam as polícias no socialismo real? Com torturas, brutalidades, o Estado perpetrando toda sorte de atrocidades. Essas não eram questões, entretanto, para toda a esquer-

da, e nós temos de reconhecer isso, mas também éramos cúmplices e, em certo sentido, tolerávamos a violência como instrumento porque “o fim justificaria os meios”. Quer dizer, alcançaríamos a revolução socialista, e algum preço pagar-se-ia por isso, eventualmente com violência.

Tal situação estava dada em nossa cultura, há textos clássicos que endossam procedimentos desse tipo, e considerávamos a temática dos direitos humanos pequeno-burguesa. Há um setor autoritário stalinista, de extração leninista, que definia essas questões como menores, frequentemente associadas a interesses hegemônicos do capital e do imperialismo. Havia, realmente, setores na esquerda com esse tipo de concepção.

O problema não eram os direitos humanos nem o procedimento policial, mas a direção do procedimento, seu sentido histórico, ou seja, a que classes serviam. A única legítima questão era a transformação do Estado. Diziam: isso não nos interessa, nem o tema do gênero, da cor, da raça etc. Ao contrário, esses temas eram estigmatizados, eram considerados “divisionistas”, pois o que verdadeiramente importava era a luta de classes, o resto era ilusão pequeno-burguesa, alienação. De algum modo, essa cultura informava nossas agendas e ações, mesmo que não inteiramente, porque havia multiplicidade, heterogeneidade de visões e nuances. Mas a perspectiva tradicional prevalecia.

Havia, por fim, outra concepção intelectual que teve papel importante na negligência com relação aos temas da violência: aquela segundo a qual a violência é epifenômeno, e o que importa são as causas. E como as causas eram estruturais, teríamos de discutir economia, relações sociais em seu sentido mais fundamental – o resto seria perda de tempo, ilusão. Nesse caso, estaríamos sempre numa escala histórica, nos desbrucando apenas sobre os grandes temas, no mesmo sentido em que as questões de gênero, as questões raciais seriam desclassificadas por serem divisionistas, menores, epifenomênicas. A suposição ubíqua era esta: se houvesse igualdade de classe, tudo isso desapareceria – violência, racismo, sexismo etc.

Se, no campo da esquerda, predominava a “cultura” que descrevi anteriormente, na direita reinava a satisfação com o funcionamento do Estado na área policial e da justiça criminal. A justiça criminal e as polícias funcionavam em defesa da segurança do Estado, e não da cidadania. Havia, na direita, o interesse em preservar aquelas estruturas. E os *lobbies* policiais, como todo *lobby* corporativo faz, defendiam o *status quo*, a preservação dos interesses constituídos que ali estavam representados.

Portanto, houve confluência entre a omissão, o silêncio dos setores progressistas, o avanço da direita no sentido da preservação desse espaço e a pressão dos *lobbies* policiais para que se preservassem as estruturas organizacionais.

4 O livro faz parte da *Coleção Segurança e Cidadania*, publicada pela Editora Civilização Brasileira e pelo CESeC, em 2005.

5 Ribeiro, Carlos Antônio Costa. *Cor e Criminalidade: estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995.

O resultado desse processo é que herdamos as estruturas organizacionais policiais da ditadura acriticamente. A transição democrática, no Brasil, não se cumpriu, não se completou em vários sentidos e em vários níveis – mas na esfera da segurança pública e da justiça criminal, isso se deu de forma particularmente intensa.

### **Caminhos possíveis**

Está aí uma agenda que tem de ser reaberta: temos de nos manifestar a esse respeito. A denúncia é suficiente? Claro que é indispensável, nosso compromisso cotidiano, mas não é suficiente. Porque, com denúncia, não vamos construir alternativas: vamos dizer o que não queremos, mas não para onde devemos ir. Creio que já estamos em um estágio no qual é preciso definir para onde queremos ir.

Precisamos nos unir, reunir forças, mobilizar os setores políticos e construir alianças possíveis que atravessem a sociedade para que, efetivamente, os inadiáveis saltos de qualidade se deem – aliás, saltos difíceis. Temos de enfrentar uma questão que não pode ser mais adiada. Goste-se ou não da polícia como instituição, enquanto houver sociedade de classe e Estado, enquanto tivermos esse tipo de sociedade que vislumbramos no horizonte de nossa biografia e da biografia de nossos netos, enquanto houver Estado, haverá leis melhores e piores, porque o processo democrático pode reduzir danos e ampliar virtudes. E enquanto houver leis, vamos ter polícias para que a implementação das leis seja minimamente assegurada.

Não há hipótese de jogarmos a força na rua, distribuir armas e permitir que a sociedade defenda o que entende por seu direito dessa maneira fratricida – isso leva a situações que conhecemos. Trata-se, efetivamente, de reconhecer que a polícia é um instrumento da sociedade democrática, com todas as dificuldades. Ela cumpre um papel, e deveríamos nos posicionar relativamente a esse papel e à instituição destinada a exercê-lo. Essa instituição tem sido fonte de males, de destruição, de ódio, de ressentimento (para os próprios trabalhadores que a servem), de genocídio, mas pode ser diferente.

Em outros países houve avanços, em outras sociedades houve caminhadas importantes. Podemos ter essas instituições sob um controle social muito mais rigoroso, com muito mais transparência. Podemos valorizar os trabalhadores que as servem, cidadãos oriundos das classes populares que são recrutados por essas instituições e sofrem verdadeiras lavagens cerebrais para se tornarem brutais, agentes do genocídio contra seus irmãos. Podemos trabalhar essa formação, podemos reestruturar as polícias de modo que esses trabalhadores, cidadãos de origem pobre, possam cumprir papéis mais dignos e mais compatíveis com os ideários democráticos.

Isso é possível, necessário e indispensável: são 550 mil profissionais de polícia no país. Podemos fazer tudo, menos fingir que eles não existem. Podemos propor o fechamento de todas as polícias, mesmo sendo uma proposta negativa,

porque teríamos de dispor de um instrumento qualquer que monopolizasse os meios de força sob condições democráticas, mas podemos propor qualquer coisa. Só não podemos fingir que não há 550 mil profissionais explorados, sujeitos e objetos de processos, muitas vezes, devastadores do ponto de vista psicológico.

É possível avançar, e é necessário. Temos de descobrir formas para avançar. Creio que reformas não são mais viáveis nem suficientes. No atual momento histórico-político brasileiro, entramos em outro patamar. Precisamos desconstruir as polícias e, de certa forma, começar de novo. Há como fazer isso, outros países fizeram. Não precisamos recuar diante das dificuldades. É claro que serão processos longos, mas há como fazer.

Não vejo como aceitarmos essas estruturas que estão aí, que teriam de ser desconstruídas e reconstituídas, mas com a participação dos segmentos policiais dispostos a um envolvimento político consequente e sem que as mudanças impliquem prejuízo para os direitos trabalhistas. Há segmentos policiais dispostos a participar porque se sentem humilhados, explorados e instrumentalizados. Há, sobretudo, segmentos das bases que não se identificam com as instituições, com seus superiores, e que estariam dispostos a qualquer posição mais radical, desde que as mudanças lhes trouxessem benefícios, até mesmo corporativos.

Podemos, evidentemente, nos comprometer com valores, com qualidade de vida, pagamento digno, enfim, nos comprometer com a luta deles como trabalhadores, impondo, entretanto, condições que envolveriam a reconstituição das polícias para a democracia e a cidadania. O mundo nos oferece possibilidades muito superiores à que nós temos, e isso no horizonte de tempo de 10, 15 anos.

Ousaria ainda sugerir que comecemos a discutir temas delicados e difíceis. Pessoalmente, sou favorável a discutir a questão da anistia, considerando-se o processo da degradação das instituições da segurança pública e os processos genocidas em curso. Penso que temos legitimidade para começar a discutir questões radicais como essas.

A questão da guerra no Rio de Janeiro pode abrir essa porta. O que é a questão da guerra? Sempre fui contrário, como tantos companheiros, à definição da situação que vivemos no Rio como guerra, porque isso legitima incursões bélicas às favelas e procedimentos que são contrários aos direitos humanos, e também porque não estão presentes todos os ingredientes necessários para que essa definição se imponha. Aparentemente, perdemos essa disputa, e a hegemonia no discurso público parece ter sido conquistada pela “categoria guerra”.

Se tivermos perdido a “guerra” em torno da “guerra”, caso tenhamos de tratar a situação como sendo uma guerra, haveria que extrair vantagens políticas desse quadro, o que se poderia fazer uma vez que saímos do terreno da segurança pública, da justiça criminal e da aplicação de leis e entramos no

território da construção da paz, da negociação e da criação de outra institucionalidade para recompor as forças em conflito.

O desafio passaria a ser, então, aprender com as situações internacionais envolvendo resolução de conflitos. Tratar-se-ia de diálogo, de anistia e de um processo de transição pelo qual as responsabilidades se distribuísem para que pudéssemos ter outra concertação social no Rio de Janeiro e em outras áreas em conflito armado.

### **Para onde vamos?**

É preciso separar tática e estratégia. É importante ser muito claro, em primeiro lugar, quanto à estratégia, isto é, à definição de nosso alvo final. A primeira pergunta tem de ser: para onde vamos? Depois, discutimos a tática. Até porque, se estivermos minimamente de acordo quanto à estratégia, chegaremos a um acordo quanto à tática, mesmo divergindo. Por isso, o momento desse debate é importante, porque pode-se perder a oportunidade do consenso. Se nós confundirmos tática com estratégia – quer dizer, o fim desejado com os meios para alcançar esse fim –, nos arriscamos a pôr tudo a perder.

Primeiro ponto: essas polícias, tais como existem e estão organizadas, são máquinas de matar, genocidas; são máquinas de triturar os espíritos de seus trabalhadores, os policiais. Elas não respeitam suas condições de vida, sua cidadania, e estão funcionando, de fato, como instrumentos da criminalização dos mais pobres, dos negros, com exceções que existem e que decorrem da heterogeneidade do país, mesmo política. Claro que há variações, mas essa é a tendência geral.

Se não assumirmos um ponto de vista estratégico que afirme a necessidade de mudança profunda e radical, os esforços localizados, como é o caso de Nova Iguaçu, vão por água abaixo e não fazem sentido. Eles fazem sentido se puderem se situar como meios de criar condições políticas, sociais e institucionais para o avanço. Caso contrário, nos perderemos em um varejão de boas vontades, no voluntarismo dispersivo. Podemos querer mais e fazer mais. Para chegar à estratégia, precisamos conversar com os trabalhadores policiais. Evidente, são 550 mil e estamos falando sobre suas instituições. Eles terão de participar dessa conversa, até por princípio nosso. Eles são trabalhadores, têm seus interesses, muitos deles absolutamente legítimos, seus pontos de vista, e podem ajudar.

Devemos reconhecer que não vamos mudar essas polícias sem a participação de segmentos policiais, mas não vamos mudar só com isso. Ao contrário, a direção tende a – e deve – envolver a sociedade. Não há autorreforma da polícia, isso não existe. Na sociedade, os interesses são diversos, e há possibilidade de que se organizem.

Dentro da polícia, os jogos de cartas marcadas são muito sérios. Precisamos da colaboração de muitos policiais, dos que estão dispostos – e muitos estão, por duas razões: existem os que têm espírito democrático, compromissos ideológicos e políticos; e há aqueles que estão indignados

com as instituições às quais servem, porque se sentem instrumentalizados, explorados, humilhados, e recebem uma ninharia para arriscar a vida todos os dias. Portanto, há interesses legítimos em mudanças. Se associarmos as duas pontas, deduziremos que numerosos grupos de policiais podem converter-se em aliados.

É preciso deixar claro que essas polícias não podem ser reformadas. Precisamos de outras instituições policiais, e essa é uma questão institucional e constitucional, que exige uma luta política demorada, muitos passos etc. E há uma questão tática: temos de nos basear nas boas experiências que reduzem danos, salvam vidas, evitam a tortura, que mostram aos policiais que há outras formas de tratar a cidadania. Todo esse esforço é o nosso cotidiano, porque atingiremos esse fim estratégico em 10 anos (com muita sorte), e, nesses 10 anos, não ficaremos de braços cruzados à espera da grande redenção. Temos de construir politicamente, na sociedade, grandes alianças. Vamos ter de discutir os planos para esse futuro e trilhar os caminhos difíceis, além de lidar, ali na ponta, com o policial. Teremos de fazer alianças, evitar o isolamento, salvar uma vida. Isso será nosso trabalho cotidiano. ■

# Refundar a polícia ou a sociedade?

Recentemente, li em um *site* na internet – tentei retornar a ele para citar a fonte, mas não fui capaz de localizá-lo – um texto curto que afirmava a necessidade de refundar a polícia. O ponto de vista que pretendo defender neste artigo é que a situação, no que diz respeito à ordem pública, está se tornando tão crítica que a metáfora da “refundação”, de fato, faz sentido. No entanto, estou convencido que não é a polícia que deve ser “refundada”, e sim a sociedade. Vejamos, então, alguns pontos que sustentam a necessidade de “refundar a sociedade”. É desnecessário acrescentar que, uma vez que a vida social é um fluxo sem começo nem fim, o uso da ideia de “refundação” é estritamente metafórico, servindo mais para indicar as urgências e a profundidade do problema que como instrumento de análise.

---

Luiz Antonio Machado da Silva \*

---

Apresento aqui algumas das ideias desenvolvidas no quadro de uma pesquisa coletiva que deu origem ao livro *Vida sob cerco: violência e rotinas nas favelas do Rio de Janeiro*.<sup>1</sup> Tenho escrito vários outros textos sobre o tema, porém, para não cansar o público leitor, menciono apenas esse trabalho como a base a partir da qual desenvolvo o presente argumento. Antes de iniciar, devo dizer que sou incapaz de decidir quem é o “verdadeiro” autor de cada uma das observações que pretendo fazer, uma vez que o grupo de pesquisa<sup>2</sup>, apesar de intelectualmente bastante variado, trabalhou de modo muito coeso. Os erros, é claro, são de minha inteira responsabilidade.

Gostaria de fazer um segundo comentário introdutório. O presente texto é uma tomada de posição, pois este não é o lugar para uma análise dissonante e fria. Não obstante, é indispensável enfatizar que falo em meu nome, pois não tenho delegação de nenhuma categoria social ou grupo.

## Sociabilidade violenta

A discussão pública de qualquer assunto combina duas dimensões inseparáveis e interdependentes – o recorte intelectual de um problema particular e a orientação das ações, individuais e coletivas, que se desenvolvem no quadro por ele definido. O debate público destaca e constrói uma compreensão coletiva de setores relevantes da vida social e, ao mesmo tempo, serve de referência para as avaliações práticas dos atores envolvido. Dito de outra maneira, a construção coletiva de um problema social é uma atividade *prática* que combina o *entendimento cognitivo* de um conjunto de situações e sua *avaliação moral* (ela diz não apenas como “é”

uma fatia da realidade percebida como relevante, mas também as atitudes e os comportamentos que se deve adotar frente a ela).

Com base nessa perspectiva, quero sugerir que um dos problemas centrais da agenda pública nas cidades brasileiras em geral, e no Rio de Janeiro em particular, é a violência urbana. Ninguém precisa definir explicitamente a violência urbana porque, na prática, não há quem não saiba o que ela é e como se deve agir em função desse conhecimento coletivamente compartilhado. Trata-se, assim, de uma representação complexa que recorta um conjunto de práticas sociais e organiza boa parte da vida urbana.

Como referência central na organização de um vasto setor da vida social nas cidades brasileiras, a violência urbana precisa ser considerada um fato. Não é o caso de discutir se ela existe “objetivamente” ou não, se é uma ideia deformada ou verdadeira, se há intenções ocultas de grupos interessados em promovê-la etc.

Como fato, é claro que ela pode ser analisada de forma crítica – como farei aqui. Mas é apenas reconhecendo a violência urbana em sua vigência concreta que se pode operar uma crítica realista. Criticá-la é muito diferente, por exemplo, de negar sua existência, apresentando-a como simples “paranoia”, ficção engendrada pela mídia ou algo equivalente (adiante, farei alguns comentários a respeito). É identificar e, se consideradas negativas, procurar caminhos que eliminem ou minimizem suas consequências – levando-a, portanto, a sério como fenômeno concreto.

Feitas essas observações, proponho que violência urbana, no sentido anteriormente indicado, articule todo o debate e a produção de políticas públicas em torno da questão da segurança pública. Considero incompreensível a discussão atual desse tema se não começarmos pelo reconhecimento da realidade factual da violência urbana como representação social.

Minha hipótese é que violência urbana associa o uso de meios violentos à noção leiga de crime (que tem relação, mas não pode ser reduzida ao crime como figura do direito penal), apreendendo essa combinação como profunda e iminente ameaça à integridade física e patrimonial

das pessoas. No entanto, a representação da violência urbana é muito mais complexa que a compreensão convencional do crime violento como atividade desviante que, embora temível em si mesmo, é socialmente definido como um conjunto de comportamentos desconectados uns dos outros, portanto, rarefeitos e intersticiais com relação à ordem dominante.

A violência urbana, ao contrário, não indica uma simples coleção de condutas. Muito mais que isso, essa categoria aponta para a existência de uma ordem social específica ou, em outras palavras, para um padrão de sociabilidade que venho chamando de “sociabilidade violenta” e cujos contornos, há algum tempo, procuro apreender. Assim, essa é o referente empírico nuclear da violência urbana. A relação indissociável entre a violência urbana e a “sociabilidade violenta”, que vem se construindo e consolidando nas últimas décadas, talvez contenha boa dose de exagero provocado pelo sentimento de insegurança que ela própria suscita, mas é preciso admitir que a noção de violência urbana, como representação de uma ordem social, não é uma fantasia.

Estou convencido que se deve considerar com seriedade o referente empírico do que é designado como violência urbana, assim como o corte temporal que essa representação sempre estabelece como elemento importante de seu sentido entre o passado (quando também havia, obviamente, crime violento) e o presente (definido pela violência urbana).

Minha hipótese, em uma apresentação minimalista, é que a “sociabilidade violenta” é uma forma de vida singular e muito complicada de ser apreendida dentro dos quadros de análise convencionais. Nela, a força física, com ou sem instrumentos que a potencializem, deixa de ser um meio de ação regulado por fins que se deseja atingir, para se transformar em um princípio de coordenação das atividades. Trata-se de uma estranha forma de ação estratégica, cuja motivação é satisfazer impulsos (mais que fins culturalmente articulados) que, entretanto, podem ser visados segundo uma racionalidade estritamente instrumental baseada em cálculos de força relativa.

\* Professor titular do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Cândido Mendes (IUPERJ) e professor associado do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS).

1 Machado, Luiz (org.). *Vida sob cerco: violência e rotinas nas favelas do Rio de Janeiro*. RJ: Nova Fronteira, 2008.

2 O grupo de pesquisa é composto por Luiz Carlos Fridman, Juliana de Farias Mello e Lima, Lia de Mattos Rocha, Márcia da Silva Pereira Leite, Patrícia Birman, Jussara Freire, Wânia Amélia Belchior Mesquita e Pedro Paulo Oliveira.

Em outras palavras, a submissão do outro pela força é um objetivo intermediário que se libera de restrições socioculturais,<sup>3</sup> convertendo-se em um princípio em si mesmo, inseparável de sua função instrumental, tornando desnecessário explicá-la ou justificá-la e, assim, impedindo sua regulação simbólica. Como a atualidade urbana brasileira parece demonstrar, isso não cancela o prosseguimento das interações nem a reprodução de conjuntos de agentes, que não formam um grupo no sentido usual do termo, mas estão ligados pelo reconhecimento, sempre instável e temporário, de hierarquias de força – o que se constitui em desafio para a própria noção de “social”.<sup>4</sup>

Talvez não seja ocioso acrescentar que os “portadores” da sociabilidade violenta são, tipicamente (mas não exclusivamente), os bandos de traficantes responsáveis pela ponta do varejo fixo – as “bocas” – de drogas, especialmente a cocaína.

Evidentemente, as implicações dessa questão são imensas e, devo reconhecer, muito além de minha competência para analisá-las. Apesar de tal ressalva, repito, estou convencido que esse é o núcleo duro de uma forma de vida e da ordem social correspondente, captada pela representação da violência urbana, e decisiva na questão da segurança pública.

### Digressão sobre o papel da mídia

Tem sido comum, tanto nas conversas ordinárias como na produção acadêmica, atribuir à mídia em geral, e à imprensa em particular, a responsabilidade pelo clima de medo e insegurança característico das cidades brasileiras nas últimas décadas. Nesse sentido, violência urbana, mais que uma representação socialmente construída, seria uma criação da mídia – logo, pura ideologia que mascara a realidade.<sup>5</sup>

Começemos por reconhecer que, de fato, o peso da mídia na divulgação e generalização das questões que discuto é imenso, até mesmo decisivo. Entretanto, não creio que a mídia possa ser concebida como uma espécie de demiurgo da opinião pública, que é a tese subjacente a essas perspectivas. Ao contrário delas, penso que a relação entre mídia e seu(s) público(s) é especular e não unilateral. Ela não pode deixar de responder a demandas da população. Mais que responsável pela formação da opinião pública, a mídia se constitui em uma caixa de ressonância, devolvendo, de forma mais articulada, o que a população gostaria de ouvir.

A mídia magnifica e confere mais organicidade à produção simbólica do(s) próprio(s) público(s), de modo que essa é, ao mesmo tempo, a fonte de seu poder e sua limitação. Sem dúvida, trata-se de relação fortemente hierarquizada. Porém, é necessário reconhecer, por outro lado, que ela está regulada e limitada pela validade que a população confere à produção dos diferentes veículos.

Que me seja permitida uma especulação, que não posso desenvolver neste texto, sobre a relação entre violência urbana e a forma atual dos conflitos de classe.<sup>6</sup> Esses são os mecanismos responsáveis pela integração social, visto que constituem o elemento dinâmico que estrutura a relação com o outro nas formações capitalistas. Tradicionalmente, tais relações de alteridade são dotadas de “profundidade”, isto é, constituem-se na forma de um constante movimento “de sanfona” entre generalização/institucionalização e particularização/individualização, que Anthony Giddens<sup>7</sup> denominou de “desencaixe/encaixe” – afirmativa que vale, obviamente, para o caso das cidades brasileiras.

Gostaria de sugerir a hipótese que, com a constituição da “sociabilidade violenta” e seu reconhecimento coletivo por meio da representação da violência urbana, esse padrão básico de integração

social pelo conflito vem perdendo profundidade, “achatando-se” e dificultando a produção das mediações características daquele movimento de sanfona. Cada vez mais, as relações com o outro se organizam com foco no imediatismo das interações interpessoais que ocorrem durante a realização das rotinas cotidianas de cada um e são bloqueadas pelos sentimentos de insegurança quanto à sua continuidade.

O secular medo e a desconfiança das “classes perigosas” – que orientavam a atenção para questões institucionais do ponto de vista da reprodução do conjunto do sistema de dominação (cujo epicentro era a possibilidade de uma revolução social) –, a partir do reconhecimento da violência urbana, restringe o foco às relações diretas entre pessoas e se concentra na possibilidade de interrupção, pela violência, da continuidade das práticas mais rotineiras.

Hoje, nas cidades brasileiras, as “classes perigosas” estão personalizadas no “vizinho diferente”, a relação com o outro sendo vivida como ameaçadora e suscitando sentimentos de insegurança quanto à integridade física e patrimonial de cada um. É claro que o funcionamento das instituições continua em tela de juízo, mas se modifica profundamente o enquadramento da questão, cada vez mais restrita à (in)capacidade de garantir as rotinas cotidianas (mais “encaixadas”, nos termos de Giddens). Conflitos em torno da regulação das relações sociais convertem-se em esforço de afastamento do outro; de objeto de disputa, as instituições passam a ser concebidas como barreiras à relação social.

### Segurança e afastamento: sinônimos?

Os efeitos sobre a definição do problema da segurança pública, como é fácil de compreender, são explosivos. Por outro lado, embora afetem toda a população urbana, eles não são homogêneos. Nos territórios da pobreza, a contiguidade espacial com a “sociabilidade violenta” é inapelável, gerando condições críticas de vida para os moradores dessas áreas.

As camadas mais abastadas parecem estar mais protegidas, primeiro porque se encontram social e geograficamente mais distantes da base de atuação de seus “portadores”; e, depois, porque dispõem de mais recursos para fazer face a ela. Na pesquisa que meu grupo realiza no momento, começamos a explorar a ideia de uma “sociabilidade fortaleza”, sugerida por Luiz Fridman, a partir do conhecido livro de Teresa Caldeira<sup>8</sup> sobre os condomínios em São Paulo, que seria uma resposta reativa, espécie de recíproco inverso à “sociabilidade violenta” que só faz reforçar a violência urbana.

3 Provavelmente, a constituição da “sociabilidade violenta”, tal como ela existe neste momento, seja inviável sem a expansão do circuito internacional de produção de drogas ilícitas, especialmente a cocaína. Mas não se deve confundir-la, como padrão de sociabilidade, com essa base material. Nem, inversamente, deve-se generalizá-la para todos os elos desse circuito produtivo. Algo semelhante pode ser dito a respeito do tráfico internacional de armas, tão mencionado nas explicações sobre os problemas de segurança pública.

4 As diferentes perspectivas a partir das quais a ciência social vem abordando o tema da ordem pública não têm levado em consideração justamente o que me parece crucial na representação de senso comum: que está constituído um padrão de sociabilidade, expressão de uma forma de vida singular, que não se resume ao simples aumento quantitativo das atividades desviantes. Nesse sentido, a noção leiga de violência urbana seria até mesmo mais “realista” que as análises acadêmicas. Este não é, porém, o lugar para discutir essa implicação da violência urbana.

5 A partir desse núcleo comum, bifurcam-se duas interpretações. De um lado, tratar-se-ia do desenvolvimento de processos simbólicos impessoais; de outro, seria parte de uma tentativa maquiavélica de satisfação de interesses econômicos. Não é relevante, para meu argumento, criticar essas alternativas.

6 Em meados da década de 1980, um artigo de Claus Offe (Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro do trabalho. Tempo Brasileiro, R. J., v.1, 1989) iniciou acirrada discussão sobre a centralidade do trabalho nas sociedades contemporâneas, pondo em debate se o trabalho deveria continuar, ou não, a ser o conceito central da ciência social, o que implicava uma dúvida sobre a capacidade explicativa do conceito de classe social. Atualmente, aquele texto é apenas parte da história da disciplina, embora a relevância analítica do conceito continue sendo um divisor de águas entre os paradigmas vigentes. Não pretendo retomar essa questão, até porque este não seria o espaço adequado para isso. De minha parte, não discuto a existência de conflitos de classe na atualidade das formações sociais ocidentais. Meu ponto é apenas analisar o efeito da violência criminal e policial sobre a forma que essas disputas assumem no que diz respeito a certos setores das práticas no Brasil urbano.

7 Giddens, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

8 Caldeira, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

Resumindo, quero sugerir que, nas últimas décadas, o conjunto da população urbana brasileira passou a pensar a questão da segurança pública de forma cada vez mais estritamente limitada à preservação da continuidade das rotinas pessoais. Além do mais, essa proteção é pensada como afastamento do outro, isto é, dos “diferentes”.

As demandas de controle social não visam, propriamente, regular as relações entre pessoas, grupos e categorias sociais – antes, o que se pede é o bloqueio dessas relações. Note-se que essa postura é muito generalizada, mal diferenciando ricos e pobres. Dito de outra forma, segurança e afastamento, ou seja, repressão pura e simples, tendem a tornar-se sinônimos. Não se trata mais, como tradicionalmente, de preservar as hierarquias produzidas como parte dos conflitos de classe e a distância social correspondente, mas, antes, de evitar o conflito pelo confinamento (forçado, no caso das pessoas mais pobres, ou desejado, no das camadas mais abastadas da população).

Creio que essa hipótese vale para cidades do mundo inteiro. Mas nos limitemos a explorá-la no caso específico do Rio de Janeiro atual, onde a “metáfora da guerra” – explorada por Márcia Leite<sup>9</sup> – seguiu uma trajetória relativamente longa até se converter explicitamente em política pública de segurança no governo Sérgio Cabral.

Por outro lado, o sentido metafórico permanece, pois a “guerra” nada tem a ver com questões de soberania nacional. O termo apenas expressa o modo pelo qual o sentimento de insegurança pessoal articula os conflitos de classe no que diz respeito a um amplo setor da vida urbana. Acrescente-se que sua implicação mais imediata é tornar explícito que a população delega aos aparelhos policiais a proteção a qualquer preço da continuidade das rotinas pessoais, abrindo mão dos controles jurídicos e políticos sobre as atividades dessas instituições. Abre-se amplo espaço para que a corporação policial interprete autonomamente sua função social e como ela deve ser exercida.

## Reformas intelectual e moral

Parece fora de dúvida que isso tenha resultado em corrupção e violência (a qual ultrapassa sistematicamente a função constitucional de uso de “força comedida”), práticas tão generalizadas que quase podem ser consideradas constitutivas da própria atuação institucional. No entanto, esse não é um problema interno da Polícia Militar ou da Polícia Civil. É fato que essas corporações estão cada vez mais autonomizadas, orientando-se por conflitos entre grupos políticos, por critérios e *ethos* próprios, o que acaba gerando uma série de

problemas que têm sido muito comentados. Entretanto, é necessário reconhecer que esse estado de coisas é consequência, e não causa, do modo pelo qual se processa a (des)integração social. Estou convencido que a razão mais profunda dos desmandos policiais está no modo pelo qual se pensa e se pratica a alteridade, conforme tentei resumir anteriormente.

Neste sentido, creio que as várias propostas de “reforma intelectual e moral”, para usar a consagrada expressão de Gramsci, tenderão a ser absorvidas e neutralizadas (como tem sido o caso até o presente momento) pelos aparelhos policiais enquanto não estiverem sustentadas pela adesão ativa do conjunto da sociedade. Por outro lado, isso somente será possível pela via de uma “reforma intelectual e moral” da própria sociedade.

Devo esclarecer que estou longe de advogar o imobilismo diante da gravidade dos problemas. Apenas alerta contra o que me parece excesso de voluntarismo e aponto para a necessidade de mudança do foco – até mesmo temporal, pois não creio que haja soluções de curto prazo – na formulação de propostas de intervenção.

Minha intenção não é desqualificar a reflexão contemporânea sobre as profundas reformas que precisam ser realizadas para tornar eficiente e democrática a atuação dos aparelhos policiais e, por extensão, de todo o sistema de administração da justiça. Ela é relevante e se debruça sobre questões reais. Meu comentário é sobre a inviabilidade desses programas de reforma institucional na ausência de um maciço engajamento social, que me parece improvável no curto prazo, cuja necessidade tem sido abafada pela ênfase nas dimensões técnico-administrativa e/ou jurídico-formais das instituições.

Este não é o local para uma crítica detalhada dessas propostas e das respectivas tentativas de implementação, algumas das quais são intelectualmente sofisticadas e empiricamente bem fundamentadas.<sup>10</sup> Quero apenas mencionar um aspecto compartilhado por todas, indicando resumidamente a razão básica pela qual elas me parecem fadadas ao fracasso ou destinadas a mudanças meramente superficiais, de um formalismo inócuo no que diz respeito à atividade policial concreta.

Apesar do risco de simplismo, permito-me itemizar a seguir os principais pontos da lógica subjacente aos programas que propõem intervir sobre o funcionamento das polícias visando minimizar os problemas relacionados à garantia da ordem pública e à segurança da população urbana:

1) Nas últimas décadas, a exacerbação do crime violento tem posto em xeque o desempenho do conjunto das instituições que compõem o sistema de administração da justiça, especialmente no que diz respeito à manutenção da ordem pública.

2) Conter a expansão da criminalidade violenta implica interferir sobre a atuação da(s) polícia(s), as instituições mais diretamente responsáveis pelo que Max Weber denominou de “garantias externas” de legitimidade, isto é, pela imposição do controle social.<sup>11</sup>

3) A(s) polícia(s) deve(m), no cumprimento dessa função geral, comportar-se segundo as regras democráticas e com o máximo de eficiência, sem o que não se restringirá o aumento do crime violento.

4) O aumento da criminalidade verificado nas últimas décadas é resultado da progressiva deterioração material, técnica e moral dessas organizações. Segue-se que é preciso modificar as condições institucionais do trabalho policial nessas três dimensões (a partir desse ponto, as diferentes propostas se dividem quanto à ênfase sobre cada uma dessas dimensões).

Minha hipótese é que esse raciocínio, na aparência, ajustado à realidade e perfeitamente plausível, esquece que a atividade policial, ao menos no Brasil urbano, é pré-moderna (as polícias, talvez, sejam as únicas instituições brasileiras que não se modernizaram).<sup>12</sup> Esse é o motivo pelo qual as mudanças propostas até o momento têm sido absorvidas e neutralizadas pela prática policial, reduzindo-se, quase que exclusivamente, a alterações formais, mais ligadas à forma de registro da atuação que às atividades concretas.

Procuro, a seguir, esquematizar porque afirmo que a polícia brasileira é uma instituição pré-moderna. Recordo, para tanto, algumas ideias de Max Weber<sup>13</sup> relativas à produção e distribuição do conhecimento nas burocracias modernas. O conhecimento necessário para a operação dessas certamente não é universal, pois se limita a seus membros. Mas tampouco se trata de um conhecimento pessoal, já que as burocracias modernas se caracterizam por expropriar e racionalizar os conhecimentos individuais relativos a algum setor de atividade.

11 Não há espaço suficiente neste trabalho para tratar das diferenças entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, da especificidade das respectivas propostas de intervenção nem das sugestões mais gerais de unificação de ambas as instituições.

12 A hipótese, que esquematizo adiante, ajuda a explicar porque a violência urbana se expande justamente quando se consagra na letra da lei, por meio da “Constituição Cidadã”, a modernidade democrática brasileira.

13 Weber, Max. *Economia e sociedade*, volume 1, 4ª edição. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

9 Leite, Márcia Pereira; Silva, Luiz Antonio Machado da. *Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?*, v. 22, n. 3. Rio de Janeiro: Sociedade e Estado.

10 Penso, por exemplo, nos trabalhos de Luiz Eduardo Soares, no Rio de Janeiro, e nos de Cláudio Beato, em Belo Horizonte, além de outras experiências menos conhecidas.

Essa, talvez, possa ser considerada a base cognitiva e moral da fria impessoalidade que Weber considerava típica das burocracias modernas. Uma vez que a distribuição desses conhecimentos é segmentada e formalizada como um sistema de regras impessoais de conduta, os membros dessas instituições precisam aprender esses conhecimentos “secretos” que constituem as profissões que as compõem. E devem operá-los de forma independente de seus interesses pessoais, de modo a garantir a racionalidade institucional consubstanciada nos sistemas de regras de atuação.

Claro está que se tratam de referências típico-ideais que, por definição, jamais se ajustam inteiramente à realidade concreta. E esse é justamente o ponto que desejo sublinhar. Considero que havia evidências suficientes para afirmar que há uma enorme distância entre o funcionamento das instituições policiais no Brasil e o modelo típico-ideal de burocracia moderna. Proponho que os programas de intervenção têm sido cegos para a enormidade dessa distância, procurando intervir sobre o que pensam ser um complexo de conhecimentos institucionalizados.

Na realidade brasileira, porém, o conhecimento dos policiais se produz com imensa autonomia, como já indiquei, o que permite que permaneça uma propriedade individual dos agentes, que administram informalmente sua transmissão. A definição do que é “ser policial” continua sendo produzida pelos membros, segundo seus interesses e suas orientações práticas e sua interpretação particular sobre as expectativas sociais a respeito do desempenho da função de controle da ordem pública. Desse modo, as corporações constituem uma cultura própria, autônoma e pouco racionalizada, que depende, em grande medida, das decisões pessoais dos agentes e dos conflitos internos entre cliques.

Considero relevante sublinhar que essa frase não resume simplesmente os desvios naturais de qualquer burocracia moderna, mas antes o que é o padrão típico da atuação dos aparelhos policiais brasileiros. Até o presente momento, essas características têm funcionado como uma barreira intransponível para os programas que pretendem democratizá-los e torná-los mais eficientes.

### Especulação final

Antes de concluir, desejo fazer um comentário. O presente texto aponta para um aspecto paradoxal do processo de modernização democrática vivido nas cidades brasileiras. Os avanços da sociedade brasileira nas várias dimensões de nossa estrutura social – da redução das desigualdades econômicas à maior integração política, expansão da esfera pública e ao aumento da transparência institucional – são conhecidos e dispensam exemplos. Ao mesmo tempo, e com velocidade alarmante, a violência física se multiplica.

Mais como especulação inicial que como hipótese explicativa, sugiro que a violência física é um elemento fundante de nossa formação social e, por isso mesmo, pouco reconhecido e apenas indiretamente combatido. Mais que reduzida com o aprofundamento de nossa integração sociocultural, ela tem sido a condição subjacente a esse processo, funcionando ao longo do tempo como uma espécie de “retorno do reprimido”, parafraseando o conhecido conceito de Freud.

O que quero dizer com isso? Permito-me recorrer ao livro denominado *La violence*, de Michel Wieviorka<sup>14</sup>, um importante cientista social que vive e trabalha na França há muitos anos. Na obra, o autor comenta as mais importantes perspectivas de análise do tema para desenvolver seu argumento central – o de que o conflito é o oposto da violência. Ou seja, no conflito, as disputas podem ter soluções provisórias pactuadas ou, quando não é o caso, as disputas podem prosseguir indefinidamente, sem interrupção – o conflito, por mais desiguais que sejam as partes, é sempre regulado e, portanto, de alguma forma, sempre liga os participantes (indivíduos e/ou grupos) uns aos outros. A violência, ao contrário, interrompe a ligação, afastando os participantes.

Wieviorka expressa em seu livro a experiência histórica europeia, particularmente a da constituição da república francesa. O modelo que desenvolve é relevante para a compreensão de nossa história social, porém com uma adaptação que me parece decisiva. No caso brasileiro, a violência é condição do conflito: em nosso país, o desenvolvimento do processo de integração social sempre dependeu do alijamento de algum grupo, obtido e mantido pela violência física.

O instrumento para essa conciliação estrutural (violência + conflito) tem sido, como já sugeri, o funcionamento autônomo (e ilícito) da polícia. A novidade das últimas décadas é que os grupos à margem da relação de alteridade sempre se comportaram segundo os padrões que a constituem, na expectativa de uma integração futura – uma esperança que, mal ou bem, o crescimento econômico sustentava. Dessa forma, não se desenvolvia uma sociabilidade alternativa ou, se esse fosse o caso, ela não afetava os segmentos sociais beneficiados com o aprofundamento da integração. A partir de certo momento, e condicionada por uma série de fenômenos impossível de ser sintetizada neste texto, esse deixa de ser o caso: a própria violência sofrida “retorna” como padrão de coordenação das ações que denomino “sociabilidade violenta”.

Considero desnecessário sublinhar que não estou insinuando nenhum potencial revolucionário da “sociabilidade violenta”. Como já disse, ela

reduz a alteridade a um mínimo difícil de ser compreendido e não cancela a oposição sugerida por Wieviorka entre violência e conflito.<sup>15</sup> Revoluções, qualquer que seja o entendimento do termo, são da ordem do conflito, mesmo quando recorrem à violência física, pois essa é empregada como meio para a obtenção de interesses materiais ou ideais. Uma vez que, mesmo nesses casos, a violência não é um princípio, ela precisa ser simbolicamente organizada e justificada, isto é, regulada.

Volto, com essas considerações, à síntese mencionada no início do artigo: é necessário re-fundar a sociedade, e não apenas a polícia, como está dito no texto que não consegui recuperar. Isso significa um esforço – necessariamente de longo prazo e multifacetado – de universalização da alteridade, única forma de ultrapassar o “resíduo” composto pelos segmentos que permanecem à margem dela. ■

15 Não é demais lembrar que o conflito não cancela a violência, apenas a encapsula, regulando cada vez mais seu uso e, no limite, tornando o recurso a ela uma possibilidade quase nunca realizada.

14 Wieviorka, Michel. *La violence*. Coll. Pluriel. Paris: Hachette. Litteratures, 2005.