



**DIREITOS HUMANOS VS. LEI E ORDEM:
DESCONSTRUINDO PARADIGMAS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO RIO DE JANEIRO**

JORGE DA SILVA

Apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-
Brasileiro de Ciências Sociais (Coimbra, 16, 17
e 18 de setembro de 2004).

Introdução

O presente artigo insere-se num contexto em que se discutem o espaço público e as políticas públicas, dando continuidade aos trabalhos da Rede Interdisciplinar de Estudos Comparativos – RIEC: Direito, Justiça e Segurança Pública, desta feita em homenagem ao saudoso professor e pesquisador Isaac Joseph, um dos idealizadores da Rede, abrangendo estudos referentes a espaços urbanos, até aqui de grandes cidades da França, Argentina, Portugal, Canadá e Brasil.

O fato de este encontro realizar-se em Portugal tem um significado especial para quem se empenha em estudar as questões urbanas do Rio de Janeiro, cidade que serviu de capital do Império português e que abrigou a sua Corte de 1808 a 1822, tendo o Brasil sido elevado à condição de Reino Unido ao de Portugal e Algarves em 1815; e que, depois da Independência, proclamada pelo regente D. Pedro, foi capital do Império do Brasil mantendo a linhagem da nobreza lusa, sendo D. Pedro aclamado imperador com o título de D. Pedro I. Ali começava o que se passou a chamar de Primeiro Reinado, que não iria além do Segundo, de D. Pedro II, seu filho, pois em 1889 é proclamada a República, um ano após a abolição da escravatura. Não bastassem esses fortes vínculos, cumpre lembrar o fato de que foi em Coimbra que, desde o período colonial, se lançaram as bases da intelectualidade brasileira.

Neste artigo falo da desorganização urbana do Rio de Janeiro e dos problemas daí advindos para a manutenção da ordem pública. Na verdade, trata-se de uma cidade com fortes marcas da hierarquia social (a escravidão foi praticada em larga escala na província e na cidade do Rio de Janeiro, devendo-se assinalar que, à época da proclamação da República, era uma cidade preponderantemente negra). Trata-se de uma cidade cujo crescimento jamais foi planejado, e em que o espaço público sempre foi visto como não pertencendo a ninguém, e não como pertencente à coletividade. A ocupação desordenada

dos espaços ocorreu tanto em áreas consideradas nobres, a maioria das quais só depois de habitadas é que mereceram urbanização e saneamento, quanto em áreas mais pobres, particularmente os morros e encostas, locais que não mereceram a mesma atenção do poder público, gerando as atuais favelas.

Falo também da relação da polícia com a população, e da dificuldade de se operar garantindo a cidadania e os direitos humanos de todos numa sociedade fragmentada socialmente, mas possuindo uma elite que insiste em negar tal fato, apresentando-a como uma sociedade homogênea e sem conflitos, mesmo diante da proliferação de favelas e do seu inchaço. Mesmo diante da violência das ruas e da violência vivida pelos favelados. Mesmo diante da evidente discriminação social e racial (DA SILVA, 1988). E falo da disputa entre os equivocados paradigmas penalista e militarista na condução das políticas públicas de segurança, a fim de que se possam vislumbrar concepções mais conseqüentes, eficazes e democráticas.

Sobre Favelas. Uma Crise ou uma Solução?

No início da década de 1950, falando de negro e de favela, Costa Pinto (1953) chamava a atenção para o problema da ocupação desordenada dos espaços da cidade, com a formação de uma grande quantidade de favelas, concluindo que o escamoteamento das tensões decorrentes da relação de desconfiança entre as elites e os favelados vinha tendo o efeito de aumentar tais tensões, e que a forma de enfrentar esse problema poderia conduzir a “*uma crise ou uma solução*” (p. 346). Registre-se que Costa Pinto está falando de uma população favelada de pouco mais de 138 mil, numa população total de cerca de dois milhões e trezentos mil habitantes. Hoje, a população da cidade triplicou, mas a das favelas mais que decuplicou. Os fatos presentes mostram que ele tinha razão quando dizia que tudo dependeria da forma como se pretendesse resolver o problema: “*uma crise ou uma solução*”. Uma solução, se se desenvolvessem programas habitacionais e de ocupação ordenada do solo, e se se enfrentasse o fantasma da discriminação racial. Uma crise, se não se fizesse nada disso. Dentro da velha concepção, repito, de que os espaços públicos não pertencem a

ninguém (logo, podem ser apropriados privadamente por quem chegar primeiro), em vez de políticas habitacionais e de ocupação ordenada do solo, assistiu-se, e ainda se assiste, à corrida particularista pelos melhores espaços da cidade, sobrando aos pobres os espaços considerados menos nobres em determinado momento. Quanto à discriminação racial, as elites optaram por negá-la ou fazer como o avestruz. Não levando em conta a advertência de Costa Pinto, preferiram, ao que parece, a crise.

Numa relação sempre ambígua com as favelas, o poder público e a elite do Rio de Janeiro, na qual se incluem pessoas da elite de outras cidades, sempre foram obcecados pela idéia de “remoção”, razão por que, como assinala o mesmo Costa Pinto (Op. cit., p. 113) foram muito parcimoniosos em destinar recursos para integrar esses lugares à cidade, isso quando destinaram algum, não sendo a afirmação válida para projetos mais recentes, agora que o problema assumiu proporções colossais. Ainda assim, a obsessão com as políticas de remoção continua (há os que preferem falar em “erradicação”), e os mesmos argumentos da década de 1930 são reapresentados como se fossem originais, com os seus articuladores alienados da realidade, não percebendo a impossibilidade de o problema ser resolvido pela via que propõem. Se este fosse o caminho, o problema já estaria resolvido há muito tempo, tantas foram as remoções já realizadas.

Não se poderá compreender muitos dos problemas presentes, particularmente o da violência, sem que se tenha uma visão longitudinal do contexto social do Rio de Janeiro, motivo pelo entendi serem indispensáveis os breves comentários apresentados acima sobre a história da cidade. Igualmente, um comentário sobre as políticas de remoções se impõe. Desde as primeiras delas, promovidas pelo prefeito Francisco Pereira Passos a partir de 1903 com apoio financeiro do Governo Federal, jamais elas foram realizadas como parte de um projeto habitacional para as populações de baixa renda. Pelo contrário, dois sempre foram os seus objetivos: modernizar e / ou embelezar a cidade, como foi o objetivo de Pereira Passos com o que ficou conhecido como “Bota-Abaixo”, ou atender à especulação imobiliária em torno de locais valorizados comercialmente. No caso do “Bota-Abaixo”, o prefeito realizou importantes obras de modernização, saneamento e embelezamento da

cidade (a palavra cidade, na época, se referia somente à sua parte central), para o que se decidiu derrubar a grande quantidade de prédios em ruínas e cortiços imundos então existentes. Boa medida, não fosse a falta de previsão de moradias condignas para a grande quantidade de pobres desalojados compulsória e abruptamente. Estava claro: o problema dos desalojados não era do governo.

Apenas para dar idéia de que se trata de um padrão tradicional de indiferença, vale lembrar do que aconteceu quando da chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808. O problema de moradia para os funcionários da Corte foi facilmente resolvido: bastou desapropriar as moradias que interessassem ao governo, em cujas portas era afixada a sigla “P.R.” (Príncipe Regente), e obrigar os moradores a desocupá-las imediatamente, sob pena de terem de fazê-lo a mando da polícia. O “P.R.” logo vai ser traduzido jocosamente pelo povo por “PONHA-SE NA RUA”.

No caso das remoções decorrentes de especulação imobiliária, o problema é que esta visa somente às áreas mais valorizadas, não sendo problema seu se as desvalorizadas hoje venham a se tornar valorizadas amanhã, e vice-versa. Assim, numa relação promíscua do poder público com os agentes da especulação, acaba prevalecendo o interesse particular destes últimos, em detrimento das políticas habitacionais de interesse de toda a sociedade. Em consequência disso, pouco importa o destino dos favelados, desde que sejam jogados para bem longe. Um longe, repito, que daqui a pouco será perto e novamente objeto de especulação imobiliária.

Estas considerações são importantes porque, às vezes, tem-se a impressão de que as análises sobre as favelas do Rio de Janeiro são realizadas como se elas tivessem surgido do nada; como se a sua existência se devesse a uma escolha irresponsável dos próprios favelados, que poderiam, se quisessem, buscar melhores alternativas de moradia. Em suma, a culpa de serem favelados e de viverem nas precárias condições em que vivem seria deles próprios.

Não obstante todos esses problemas, cumpre assinalar que o Rio de Janeiro é uma das cidades mais importantes do País, em todos os sentidos. É a segunda maior cidade brasileira, com cerca de seis milhões de habitantes, e importante centro comercial, financeiro, turístico, cultural, esportivo e de lazer. Por sua exuberante beleza natural, é considerada uma das mais belas cidades do mundo; uma combinação de mar, montanha e floresta, onde o clima propicia a possibilidade de se ir à praia durante todo o ano e de confraternizar ao ar livre, nas esquinas. Hoje, em virtude da geografia da cidade e do seu inchaço populacional, o Rio torna-se um lugar em que as disparidades e contrastes sociais ficarão à mostra no mesmo espaço comunitário, como se os extremos da riqueza e da pobreza fossem dimensões complementares, naturais, da ordem social. Cidade em que a população espreme-se entre mil e duzentos quilômetros quadrados, muitos dos quais constituídos de montanhas inexpugnáveis e alagados inabitáveis. Em que, estima-se, cerca de um terço da população¹ vive em mais de quinhentas favelas e “invasões”. Tudo sem considerar que a cidade está contida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tendo como vizinhos municípios da Baixada Fluminense (Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis etc.) densamente povoados por populações pobres, não se devendo esquecer das favelas e dos aglomerados populacionais inóspitos dos subúrbios e do entorno da Zona Sul e Central da cidade. E sem considerar as precárias condições de transporte, saúde, habitação e saneamento desses locais. E sem considerar igualmente a forma de convivência ambígua de sua elite e do próprio poder público com esses estratos populares, ora pensando em erradicar as favelas e mandar seus moradores para bem longe, ora curvando-se à imperiosidade de urbanizá-las. Mas sempre prontos a cuidar da ordem seletiva, repressiva e autoritariamente, não importando muito a obediência à

¹ Um estudo conduzido por pesquisadores do PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1996) estimou que se forem incluídos os chamados ‘conjuntos habitacionais’ a percentagem de comunidades com as características de favela eleva-se a 42% da população total. O projeto Favela-Bairro, da Prefeitura do Rio de Janeiro, é mais econômico: estima a população favelada em cerca 20% da população, o que daria pouco mais de um milhão (Cf. Duarte *et al*, 1996: 32). Em 2000, o IBGE estimou a população residente em favelas em mais de 1 milhão e 300 mil habitantes.

lei (DA MATTA, 1990; NEDER, 1981; HOLLOWAY, 1993; BRETAS, 1988). Importante será manter a ordem, ainda que passando por cima da lei².

O quadro se agrava a partir da década de 1980, quando o País passa a ser importante rota para a cocaína destinada à Europa e aos Estados Unidos, e transforma-se num paraíso para a lavagem do dinheiro. Paralelamente, parcelas cada vez mais significativas de jovens descobrem essa fonte de prazer. Como sempre, o Rio de Janeiro é a principal porta de entrada, e de saída. O aumento da demanda local implica a necessidade de estruturação da oferta do miraculoso “pó branco”. No nível das chamadas “bocas-de-fumo”, essa tentativa de estruturação da oferta tem conseqüências traumáticas, levando ao confronto das quadrilhas pelo domínio territorial desses pontos de venda locais, com a formação de verdadeiras estruturas paramilitares. Tendo transposto as áreas às quais historicamente se circunscrevera, e onde era de certa forma aceita, a criminalidade violenta se dissemina e atinge toda a área metropolitana. E se sofisticada. Se as condições favoráveis à expansão da violência já estavam presentes no Rio independentemente da questão das drogas, com o incremento do consumo da cocaína vieram as armas de grosso calibre.

O exibicionismo e a arrogância dos traficantes, ostentando suas poderosas armas para além dos limites espaciais em que, parece, poderiam exercer o seu arbítrio, põem em cheque o velho sistema hierárquico. Não raro, suas ordens têm que ser obedecidas “no asfalto”, por pessoas da classe média, e mesmo da elite, sendo esta mais uma evidência de que a realidade vem teimando em não se conformar ao modelo tradicional de ordem. Daí porque, no discurso dos “bons”, os traficantes de drogas das

² Universalmente, os dois mandatos básicos da polícia moderna são o ‘reforço para o cumprimento das leis’, que os norte-americanos chamam de “law enforcement”, e a ‘manutenção da ordem pública’. Ora, ‘cumprir a lei’ e ‘manter a ordem’ são mandatos complementares. A atividade de reforço legal exerce-se primordialmente referida a leis, códigos, posturas e regulamentos escritos. A atividade de manutenção da ordem, embora também deva estar referida ao ordenamento jurídico, é acentuadamente dependente da *discricionariedade* (atributo do *poder de polícia* estatal) das autoridades públicas e dos seus agentes (Cretella Jr., 1989: 537-543; Da Silva, 1990). Se a lei estabelece inequivocamente o que é um homicídio, um roubo, uma infração de trânsito, o mesmo não se dá com relação à ordem pública *lato sensu*, dependente esta de avaliações subjetivas, fortemente afetada por preconceitos e ideologias. Daí porque é freqüente, em face das características da sociedade do Rio de Janeiro, que setores haja que clamem pela manutenção da ordem (na sua perspectiva), ainda que contra a lei.

favelas apareçam como “degenerados”, “animais”, “bestas-feras”; e no discurso dos moradores desses lugares apareçam como “os rapazes do movimento”. Da mesma forma que, inversamente, quadrilhas de assaltantes de residências das zonas nobres da cidade sejam referidas pela mídia como sendo constituídas por “rapazes da classe média”.

Um outro ponto para o qual não se tem dado muita atenção refere-se ao aumento da tensão entre a polícia e as comunidades ditas faveladas, em grande parte pela expansão do tráfico local de drogas e o conseqüente poder econômico (e daí o poderio armado) dos traficantes. Peralva (2000) chama a atenção para o fato de que, desde a abertura democrática, está em curso no Brasil um processo de “dessegregação”, e que a “continuidade autoritária” estaria acarretando a formação de uma contracultura marcada pela revolta. Segundo ela, a afirmação da identidade dos jovens favelados de hoje passa pela reivindicação de que sejam respeitados, e a expansão dessa nova identidade se dá em torno dos riscos a que, voluntariamente, se expõem, até mesmo aderindo ao crime. Em suma, o que estaria em cheque é o velho modelo hierárquico representado pela expressão “Cada macaco no seu galho” (KANT DE LIMA, 1994), em que os papéis sociais são considerados fixos e complementares uns aos outros. Com certeza, boa parte da violência de hoje resulta do fato de os “macacos” não concordarem em permanecer comportadamente nos seus “galhos”. Assim, se a análise de Peralva faz sentido, estamos realmente diante de um grande problema, para o qual, certamente, a polícia não será a solução.

Embora Peralva não tenha dado importância a este ponto, é preciso não esquecer de que a maioria de jovens desses lugares é constituída de negros e migrantes pobres de outros lugares, notadamente do Nordeste do País. E que, quando a polícia age com brutalidade está reforçando a discriminação racial também, independentemente da flagrante discriminação social. Assim, não dá para falar da truculência da polícia sem levar em conta estes dados, como se só nos Estados Unidos a polícia agisse com predisposição racista.

Polícia e direitos humanos

Nas discussões sobre o tema dos Direitos Humanos sempre vem à tona a alegação de que os mesmos favorecem os malfeitores em detrimento dos cidadãos de bem. Às vezes, a indignação pública com esse favorecimento faz algum sentido porque, não raro, tem-se a impressão de que criminosos contumazes se valem desses direitos para até mesmo debochar da população ordeira. Tal sentimento é coerente com a idéia geral de que os direitos humanos devessem favorecer apenas os cidadãos idôneos, e, dentro desse raciocínio, seriam excluídos dessa proteção os criminosos sabidos, que, para efeito dessas garantias, não poderiam ser considerados cidadãos.

Esta, todavia, é uma divisão maniqueísta que não resolve o problema. Os infratores da lei são passíveis de terem podados alguns direitos, mas não todos, sem falar da necessidade de que se lhes reconheça a condição humana, de nada adiantando o argumento de que eles não respeitam a condição humana de suas vítimas. Já os romanos viam o estado de cidadania plena constituído de três componentes básicos: o *status libertatis*, o *status civitatis* e o *status familiae*, que podemos fazer corresponder na sociedade contemporânea aos direitos individuais e civis (ligados à liberdade individual – de ir e vir, de pensamento, de opinião etc.), aos direitos políticos (de votar e ser votado, participar do processo político e do poder etc.) e aos direitos sociais (direitos ligados ao bem-estar, à educação, à saúde etc.). Tudo sem falar nos direitos culturais. O indivíduo preso é despojado do *status libertatis* e tem outros direitos de limitados, mas é preciso não confundir cidadania com direitos humanos. Ainda que todos os direitos como cidadão lhe fossem podados (o que dependeria da regulação legislativa de cada sociedade), os seus direitos humanos teriam que ser preservados, pois são direitos indisponíveis, estando acima da soberania dos estados nacionais. Em princípio, qualquer indivíduo em liberdade é um cidadão idôneo. Nessa condição está em pleno gozo da cidadania, e esse *status* deve ser respeitado pelas autoridades e pela polícia, não podendo esta, a seu talante, supor que se trata de criminoso foragido ou autor de crime ainda não descoberto. A equação que se coloca à polícia tem os seguinte termos, principalmente:

(a) a população se constitui de uma esmagadora maioria de cidadãos plenos, em total gozo da cidadania, e de uma minoria de infratores que deveriam estar presos por determinação judicial, mas que se encontram foragidos;

(b) a polícia tem de reprimir com todo o rigor os infratores soltos (mas que deveriam estar presos) e proteger os cidadãos plenos;

(c) nos grandes centros, infratores soltos confundem-se na multidão com cidadãos plenos, não sendo possível saber quem é quem pelo fenótipo, como ainda é prática da polícia, máxime da polícia brasileira.

Acontece que, diante da impossibilidade de separar o joio do trigo, desenvolvem-se outros critérios subjetivos para fazer-se essa seleção. E aí fica muito claro o que se quer dizer com expressões do tipo: “bandido não é cidadão!”, “criminoso não tem direitos humanos!” etc. É obvio que as pessoas que bradam contra as políticas incorporadoras dos direitos humanos o fazem imaginando-se protegidas pela sua posição social, por sua aparência e outros fatores, acreditando estarem a salvo do desrespeito.

Mantida a opção pela democracia, os destinatários dos serviços da polícia serão os cidadãos plenos, que devem ser protegidos da ação dos criminosos concretos, sejam eles violentos, sejam de colarinho branco. Na ação da polícia prevalecerão as noções de proteção, apoio e respeito aos milhões de cidadãos afetados positiva ou negativamente por ela. Apenas uma aresta terá que ser aparada: as elites aceitaram que os favelados e os habitantes da periferia também são cidadãos plenos, o que, numa sociedade com as características da brasileira, é um complicador a mais, não devendo surpreender, portanto, que as pessoas que defendem os direitos humanos no Rio de Janeiro sejam olhadas com desconfiança e mesmo desprezo.

A propósito da contradição entre a forma discriminatória de atuar do sistema de justiça e segurança e os enunciados igualitários da Constituição, é indispensável a consulta ao Informe Final do Programa de Investigação do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, referido por Eugenio Raul Zaffaroni (1986), em que se evidenciou que a discrepância é uma tônica em toda a América Latina, o que leva à conclusão de que se trata

de uma opção das elites. Como a justiça criminal faz parte do sistema de controle punitivo (a sociedade tem outras formas, não punitivas, de controle), as demandas por direitos humanos e por mais cidadania costumam passar ao largo do sistema. Daí sucede que, quando de violências praticadas pela polícia, é comum assistir-se à expiação pública dos policiais, então tachados de truculentos, despreparados e bárbaros, como se o fato de a polícia ser mais ou menos violenta resultasse tão-somente de uma vocação incontida dos policiais para tal. O poder público só é responsabilizado quando a violência policial é questionada do ponto de vista político. É o caso da atuação da polícia na contenção de manifestações públicas, particularmente nos períodos de exceção, e na tortura de presos políticos. Fora isso, a responsabilidade é comodamente atribuída aos próprios policiais. Assim, além de cumprir o papel tradicional de manter a ordem idealizada pelas elites, identifica-se mais um papel acessório da polícia: servir de anteparo aos questionamentos pela violação aos direitos da população em geral.

Numa política de segurança em que a polícia seja empregada não apenas como instrumento de luta contra o crime, mas também e principalmente como instrumento de garantia da cidadania, é preciso empenho para retirar-lhe esse papel acessório de anteparo canalizador da ira popular. Esta providência não depende só da polícia, mas da disposição da sociedade de buscar outras formas de assimilar esses questionamentos populares. Se, entretanto, esta providência não for adotada, será muito difícil obter a cooptação da população ao trabalho imparcial que se deseja que a polícia desempenhe.

Ao ser promulgada a Constituição em 1988, não foram poucas as vozes clamando pelo cumprimento da mesma. Discursos inflamados, páginas e páginas laudatórias na imprensa, todos bradando contra o autoritarismo do Estado. Acontece que, desde o Império, todas as Constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988) são um verdadeiro primor ao tratar dos direitos e garantias individuais, o que evidencia que não será pela via da retórica constitucional que a tradicional indiferença do Estado brasileiro aos direitos e garantias dos cidadãos será superada. Todos sabemos que a cidadania entre nós depende da condição social das pessoas e de outros fatores. Embora este fato se evidencie a todo instante, sempre que esses questionamentos são feitos, não são poucos os

juristas que se apressam em negá-los, novamente falando de igualdade perante a lei, e citando dispositivos constitucionais e legais que tratam dessas garantias. Fazem isso sem investigar como, na vida dos cidadãos em geral, eles se aplicam. Tecem considerações eloqüentes sobre as garantias do devido processo legal, apresentando o Poder Judiciário como o sustentáculo dessas garantias, sempre pronto a reparar as violações aos direitos.

No que tange à polícia especificamente, fala-se sempre nela pensando em reformá-la, notando-se, no entanto, que a idéia de reforma costuma estar associada a providências meramente organizativas, em detrimento da consideração de mecanismos que condicionam positiva ou negativamente as práticas policiais. Mesmo quando a preocupação é com as práticas, é comum que se pense até em emendas à Constituição com esquemas organizacionais na cabeça, como se por essa via se pudessem mudar os valores e crenças com os quais os policiais operam no dia-a-dia. Ora, temas como unificação das polícias, desmilitarização, desconstitucionalização etc. merecem ser discutidos, mas se o que está em jogo são as práticas policiais, importa muito mais fazer uma etnografia do trabalho da polícia. É preciso saber, por exemplo, se a aplicação das normas estabelecidas formalmente corresponde à racionalidade que explicou a sua adoção; se e em que situações reais tais normas são levadas em conta; se dão margem a que outras normas, informais, se institucionalizem e prevaleçam, em coerência com a natureza relacional e hierárquica da sociedade brasileira; pior, se funcionam de maneira a negar a sua própria racionalidade, pelo menos a racionalidade explicitada.

Política pública x política particularista

Um outro fator a ser levado em conta no estabelecimento das políticas governamentais na área da segurança pública refere-se à necessidade de definição clara do significado da expressão “políticas públicas”. Como é sabido, um dos tradicionais vícios do poder político no Brasil é a utilização particular dos bens e serviços públicos. É o Estado a serviço de grupos privados. Seja em nível federal, seja em nível estadual ou municipal, podemos citar como exemplos desse mal: os projetos de construção de estradas, de irrigação etc., desenvolvidos no interesse da propriedade particular deste ou daquele

fazendeiro, deste ou daquele político; a destinação de vultosos recursos para projetos que favoreçam restritas áreas nobres das cidades, em detrimento de recursos mínimos para as áreas de baixa renda; a concentração dos recursos materiais e humanos disponíveis para atender a demandas de comunidades de bairros nobres, em detrimento das demandas gerais da população; a farra dos veículos do governo, inclusive aeronaves e lanchas, usados de forma privada por autoridades e suas famílias, sempre com tanque cheio, sem contar a utilização privada de instalações e imóveis do governo; os milhares de funcionários públicos (professores, policiais, bombeiros, profissionais de saúde etc.) à disposição de deputados, vereadores e pessoas influentes, prestando-lhes (e a suas famílias) serviços particulares, e por aí afora.

Estas práticas têm diminuído um pouco, graças à liberdade de imprensa e ao exercício da cidadania por parcelas cada vez maiores da população. Acontece que a segurança pública é, por definição, um bem indivisível e difuso, diferentemente da segurança privada e de serviços públicos como os de saúde e educação, por exemplo. Indivisível, porque não se pode (ou não se deve...) fracionar os serviços de segurança e destiná-los de forma seletiva a pessoas e grupos influentes. Difuso, porque os serviços se dirigem, ao mesmo tempo, a todos os cidadãos e cidadãs, tomados no seu conjunto, sem distinção de qualquer natureza.

Dessas considerações se pode extrair a conclusão de que é relevante a distinção entre as políticas governamentais que visam ao interesse público, no sentido da coletividade, e as políticas que trazem o vício particularista, ou seja, aquelas adotadas pelo governo como se ele e certos grupos fossem os proprietários dos bens e recursos do Estado, como ensina Roberto Kant de Lima (19...)³. No caso da segurança pública, portanto, as políticas particularistas se evidenciam quando o governo resolve “dividir” o bem segurança e distribuí-lo de forma particularizada, como se fosse uma grande empresa de segurança privada, concentrando os investimentos e os recursos materiais e humanos disponíveis aqui

³ Cf. KANT DE LIMA, Roberto. “Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público”. In: GOMES, Laura Graziela F.F. et al. (orgs.). *O Brasil não é para principiantes: carnavais, malandros e heróis 20 anos depois*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 105-24.

e acolá em função das demandas dos que tenham mais poder econômico e político. Os governantes, os executivos e operadores da segurança não de ter essa distinção muito clara em mente, se desejarem realmente servir à coletividade.

Políticas de “lei e ordem” x políticas de “direitos humanos”

Até o final do regime militar, na confluência das décadas de 1970 e 1980, mais que lutar contra o crime e a violência, as políticas de segurança pública resumiam-se ao acionamento da polícia para “manter a ordem”. Já na década de 1980, voltando os governadores a ser eleitos diretamente pelo povo, começa a delinear-se a polarização entre o que se passou a chamar de “política de direitos humanos”, de um lado, e “política de lei e ordem”, de outro. Em ambos os casos, comete-se o equívoco de elevar a polícia à condição de guardião única da sociedade, imaginando-se que a contenção da criminalidade é função de se empregar a polícia desta ou daquela maneira, o que para uns significa fazê-la respeitar os direitos humanos, e para outros, fazê-la trabalhar passando por cima deles.

Ora, não há qualquer incompatibilidade entre o necessário rigor contra o crime e os criminosos e o igualmente necessário respeito aos direitos humanos dos cidadãos. Uma coisa não exclui a outra. Por outro lado, a insegurança deve ser enfrentada de forma concertada, não se devendo esperar que a polícia isoladamente, ou esta ou aquela autoridade governamental dê conta de tamanha empreitada. Espera-se que cada setor, público ou privado, faça um pouco mais do que apenas a sua parte e coopere com os outros. No Brasil, felizmente, o novo século começa com uma mobilização diferente das ocorridas há alguns anos, quando a mobilização da sociedade era raivosa. Hoje, claramente, a sinalização que vem de todos os cantos inclui propostas em que a própria sociedade se vê com responsabilidade na solução do problema. Então, as respostas do poder público não podem ter outra direção. A prevenção ganha maior importância.

Prevenção e Repressão. Paradigmas em Competição.

Na elaboração e execução das políticas de segurança pública, além do cuidado para não sermos conduzidos apenas por ideologias e por interesses de classe, e para não sermos meramente reativos aos acontecimentos da hora, é preciso esforço para imunizarmo-nos contra a exacerbação dos emocionalismos e paixões, sobretudo nos momentos em que se fala de crise e em onda de violência, mesmo porque, no caso do Rio de Janeiro, fala-se em “crise” e “onda de violência”, ininterruptamente, há mais de duas décadas. Caso contrário, corremos o risco de cooptar aqueles que imaginam ser possível liquidar a insegurança, com propostas que vão desde a pena de morte legal à liberação da polícia para, a seu critério, eliminar os tidos por bandidos, ou concordar com aqueles que, desiludidos, acham que “não tem mais jeito”. Ora, nem uma coisa nem outra. Se se tem em mente o interesse da coletividade; se o assunto é abordado como um problema social complexo, não comportando soluções simplistas; e se se pensa em aderir aos cânones democráticos, é possível elaborar políticas mais conseqüentes.

Uma preliminar a ser levantada é que não se deve ter ilusão: a sociedade do Rio de Janeiro não é homogênea como gostaríamos. Temos diferentes Rio de Janeiro. Nesse sentido, qualquer política para a segurança há de levar em conta este fato e orientar-se por alguns pressupostos como balizas de racionalidade:

(a) o crime e a violência são fenômenos sócio-políticos, presentes em qualquer sociedade, e não uma patologia a ser extirpada a qualquer custo. O seu enfrentamento há de ser feito em conjunto pelo poder público e pela sociedade civil;

(b) mantidos imutáveis os elementos que condicionam a criminalidade na cidade, como a concentração de renda, o desemprego, a discriminação, a falta de saneamento etc., esta tenderá sempre a aumentar, por mais eficientes que sejam os esforços do sistema de justiça e segurança;

(c) é perfeitamente possível conciliar o respeito aos direitos humanos com os rigores da repressão penal. Ignorá-los é cooptar a violência. Tentar aplicá-los seletivamente em função da condição social das pessoas é instituir a discriminação policial-penal;

(d) o aumento do grau de democracia aumenta a consciência política da população e diminui a sua ignorância, fazendo crescer a indignação popular contra o uso indiscriminado da força por parte da polícia, e debilitando com isto a autoridade do poder público;

(e) quanto menores as camadas altas e médias da sociedade; e quanto maiores os contingentes pobres, tanto maior a tendência a se recorrer ao emprego indiscriminado da força para manter a desigualdade;

(f) o sistema de justiça e segurança trabalha para o atingimento dos fins estabelecidos *a priori* pelas políticas públicas. Não estando claros os fins, cai-se no círculo vicioso da repressão pela repressão, da pena pela pena, sem qualquer efeito prático;

(g) ao longo do tempo, os desacertos no trato da questão da segurança pública têm sido fruto de indiferença e / ou incompetência, e não o resultado de planos competentes de alguém que deseje a continuidade da insegurança ou que vise a atender interesses insondáveis;

(j) o sistema de justiça e segurança brasileiro consagra a injustiça criminal e a desigualdade, o que implica dizer que quanto mais eficiente for – mantidos os mesmos valores e ideologia – maior será o aprofundamento da injustiça⁴ e, conseqüentemente, do descontrole.

Resulta dessas considerações que as medidas preventivas e a participação da sociedade civil são imprescindíveis no esforço de reverter o quadro indesejável com o qual nos defrontamos. Assim, alargando o conceito de prevenção, incumbirá ao Estado melhor desempenhar o seu papel de coordenador dos esforços da sociedade no gerenciamento da insegurança, articulando-os com os esforços do poder público nesse sentido. Independentemente da repressão policial-penal e da presença ostensiva da polícia, importa saber, por exemplo: o que fazer para evitar que os jovens se envolvam no mundo das drogas? E que enveredem pela senda do crime?

⁴ No censo carcerário realizado pelas Secretarias de Justiça e do Planejamento do Estado do Rio de Janeiro em setembro de 1988 evidenciou-se o perfil de quem ia para a cadeia: 67% de pretos e pardos; 61% tinham trabalho regular quando cometeram o crime; não havia ninguém preso por fraude no comércio (Art. 157), emprego irregular de verbas públicas (Art. 315), ou alteração de substância alimentícia; e apenas 19 presos por corrupção ativa e passiva (Arts. 317 e 335). (Cf. jornal *O Globo*, 29.04.89). Em 2002, em novo censo, conforme dados da Secretaria de Estado de Justiça, dos 16.696 internos, 60,7% eram contados como pretos e pardos; e somente 0,5% possuíam curso superior completo ou incompleto. Tudo sem falar nos crimes “dourados”, do “colarinho-branco”.

Esta é uma concepção ampliada do conceito de segurança pública. Deve-se, porém, estar atento ao fato de que o tema da (in)segurança é propício ao embate de ideologias. Inescapavelmente, as respostas do poder público são sempre condicionadas pelas concepções que presidem a política estabelecida para o setor. No Rio de Janeiro, estas respostas têm sido afetadas por uma tradição “repressivista”, informada por dois vieses: o viés penal e o viés militar, fato derivado da disputa pela hegemonia do setor em que se têm empenhado os operadores do direito penal, de um lado, e militares das Forças Armadas, de outro. Assim, conduzida a atividade pelos primeiros, prevalece a visão segundo a qual os problemas do crime e da ordem pública se resolveriam com leis penais e o encarceramento. Conduzida pelos segundos, os problemas se resolveriam com a força. Estas perspectivas têm dificuldade de enxergar o crime no atacado, como um fenômeno sócio-político e histórico, como demonstrou Durkheim (1973), e sequer olham para aquelas questões da ordem pública que nada tenham a ver com o crime, como as desavenças de rua e entre vizinhos, os ânimos exaltados no trânsito, a ordem na praia, no futebol, na praça, na esquina, no carnaval.

Se agem com o paradigma penal na cabeça, os responsáveis pela segurança pública preocupam-se quase que exclusivamente com os crimes consumados, com os casos isolados, com a população dos presídios, e com estes e aqueles criminosos à solta. Pouca ou nenhuma preocupação com a criminalidade geral, com a violência urbana e as questões de ordem pública em sentido lato. Para eles, se a violência campeia, seria porque faltam leis mais duras; ou porque “a polícia prende e a justiça solta”; ou porque faltam recursos materiais e pessoal nas delegacias e recursos de polícia técnica etc. A avaliação do desempenho de toda a polícia restringe-se à quantidade de inquéritos realizados e de infratores levados aos tribunais, pouco importando: as ações preventivas; os crimes que não tenham caído nas malhas do sistema, perdidos na imensidão das cifras invisíveis; e os crimes que podem vir a ocorrer.

Se agem com o paradigma militar em mente, falar de ordem pública é, curiosamente, falar de desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos

que, no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados. Considerando o crime como uma patologia intolerável, e os conflitos de interesses – pressupostos da ordem democrática – como algo ameaçador, o modelo militar tem a pretensão de “vencer” o crime (princípio militar da vitória), de erradicá-lo, de “acabar” com a “desordem”. Conseqüência: a reificação do aparato, em detrimento das atividades policiais não-ostensivas, de investigação, de polícia técnica. Se a violência campeia, seria porque os efetivos são insuficientes; ou porque a polícia judiciária fica nas delegacias “à toa” e não vai para a rua ajudar a polícia ostensiva; ou porque a polícia estaria menos armada que os bandidos; ou porque faltariam motivação e “garra” aos policiais.

A idéia de contrabalançar ou misturar os dois modelos, como alguém pode ser tentado a sugerir, perde de vista um dado essencial: os dois modelos são equivocados; e a soma de dois equívocos resulta numa amplificação geométrica. O mais grave é que, na prática, esta visão penalista-militarista da segurança pública consolidou-se no Brasil. Ainda é com este modelo duplamente enviesado na cabeça que muitos policiais brasileiros trabalham. Os cânones universais da atividade, fundados em outros marcos, têm passado ao largo de nossas práticas.

Pensar na segurança pública em termos de uma equação cujos componentes sejam somente a lei penal, a força armada e os criminosos tem sido uma grande armadilha, da qual só se poderá fugir se forem introduzidos outros componentes na equação: a mediação, a vítima, a comunidade, o desenvolvimento comunitário, como se pode visualizar no quadro abaixo. O problema que se coloca é como desconstruir os paradigmas penal(ista) e militar(ista) e construir um paradigma “prevencionista”.

Segurança Pública. Paradigmas em competição

PARADIGMA PENALISTA	PARADIGMA MILITARISTA	PARADIGMA PREVENCIONISTA
<ul style="list-style-type: none"> • Atitude reativa. Falar em Segurança é falar de crime; de um problema do Governo e do Judiciário. • Atividade policial referida às leis penais. Formalismo burocrático do inquérito policial. • Concentração na atividade de polícia judiciária. O que importa são os crimes consumados, em prejuízo da prevenção e das vítimas. • Traço individualista. Foco nos infratores de forma individualizada. • Pretensão de “resolver” o problema do crime e da violência com a repressão policial-penal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atitude reativa. Falar em segurança é falar em desordem; de um problema da polícia e da força armada. • Atividade policial referida a táticas de guerra: inimigo, cerco, vitória. Formalismo burocrático e militar. • Concentração no aparato, em prejuízo da polícia técnica e das técnicas de mediação. Não interessam os crimes já acontecidos. • Traço maniqueísta. Foco em “suspeitos” em abstrato: “nós” contra “eles”. • Pretensão de “erradicar” o crime e “acabar com a desordem”. Não seletividade no uso da força. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atitude proativa. Falar em segurança é falar em prevenção; de um problema da comunidade e do governo. • Atividade policial referida às políticas de prevenção do crime (prevenção primária, secundária e terciária). • Concentração na mediação dos conflitos no espaço público e nas técnicas de abordagem. Repressão como parte da prevenção. • Traço comunitário. Foco nos cidadãos em geral e nas vítimas. “Suspeitos”, quem? • Pretensão de “controlar” o crime e mediar os conflitos de interesses. Seletividade no uso da força.

<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho referido à Quantidade de inquéritos realizados e infratores levados aos tribunais. • Formação: ênfase na legislação penal. Ensino irreflexivo. • Gerência: refratária ao controle externo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho referido à quantidade de prisões, de mortos em confronto, e de material apreendido. • Formação: ênfase em táticas militares. Ensino irreflexivo. • Gerência: refratária ao controle externo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho referido às maiores ou menores taxas de criminalidade, e aos riscos de vitimização da população. • Formação: ênfase nas técnicas de abordagem e de mediação. Ensino reflexivo. • Gerência: controle externo como insumo gerencial.
---	---	---

Polícia democrática x polícia autocrática

Em sociedades com tradição democrática, em que a maioria do povo desfruta altos níveis de cidadania, as soluções centradas na força da polícia não costumam prosperar, prevalecendo a função de investigação. Nessas sociedades, a força só se observa mais acentuadamente nos casos em que a polícia é empregada para controlar manifestações públicas proibidas ou violentas. Em sociedades autoritárias, em que os direitos de cidadania sejam restritos a uma minoria, as soluções centradas na força da polícia são a tônica, com a valorização exagerada da função de polícia ostensiva, só que em detrimento da função de investigação, pois em regime autoritário não é necessário investigar nada. Sempre haverá um jeito de incriminar os inconformados, os “subversivos” e os “de baixo”. E sempre haverá um jeito de deixar impunes os detentores do poder, seus associados e simpatizantes.

País de tradição autoritária, o Brasil se vê diante de um impasse no momento em que, fruto sobretudo do acesso à informação proporcionado pelos meios de comunicação e pelo aumento dos contingentes populacionais a procurar a escola e a universidade, os marginalizados históricos começam a reivindicar direitos e a não aceitar as práticas autoritárias da polícia. Pretendendo-se uma sociedade democrática, o Brasil não consegue ir além do discurso, pois a principal evidência da democracia é a garantia dos direitos civis, e a principal evidência dessa garantia é o respeito da polícia aos direitos dos cidadãos, o que implica, por parte desta, menos ênfase na força e mais ênfase nas atividades de investigação e de inteligência policial.

Se estas afirmações forem válidas, conclui-se que é possível medir o grau de democracia desfrutado num país pela maior ou menor ênfase que se dê a uma dessas duas funções. E mais: que não se aprimora a função de investigação, técnica e cientificamente, sem a preliminar do exercício da democracia. Nos países de regime totalitário, por exemplo, recorre-se a grandes contingentes da polícia ostensiva, prevalecendo o aparato. Na formação e no treinamento dos quadros policiais, estimula-se a lealdade a abstrações como “o Estado”, “o sistema”, e não aos cidadãos de carne e osso. A função de

investigação desaparece em proveito da espionagem e da delação. O ônus da prova não compete ao acusador, mesmo que o acusador seja o Estado.

Conclusão. Por uma Política Pública de Segurança Democrática

Em cidades assoladas pela violência, como o rio de Janeiro, o papel do governo na luta contra a insegurança é, além de empenhar-se ao máximo para oferecer bons serviços de segurança, coordenar os esforços societários no gerenciamento dos riscos que afetam os cidadãos e as comunidades. Fica claro, então, que a ação governamental não pode ficar adstrita a medidas policiais, e muito menos a medidas policiais referidas apenas à ostensividade e à força. Independentemente da necessidade de ação articulada do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público, o governo há de operar com um conceito ampliado de segurança pública, como vimos, em que a prevenção e a participação da sociedade civil e das comunidades sejam vistas como vitais. Não se trata de programas mirabolantes ou utópicos, mas de medidas práticas, no bom sentido do termo, e factíveis. Para a sua implementação, há que ter paciência e até mesmo conviver com a impertinência dos que cobram do Governo e da polícia soluções rápidas e radicais, as chamadas “soluções já”, como se elas existissem. Em suma, caberá ao Governo adotar medidas em três frentes principais, como recomendam os criminologistas: (a) medidas de prevenção primária, voltadas principalmente para os jovens em situação de risco, articuladamente com a sociedade civil e as comunidades; (b) medidas de prevenção secundária, em que se inclui a ação do sistema policial-penal, o qual deverá empenhar-se em atuar com profissionalismo e de forma igualitária e (c) medidas de prevenção terciária, destinadas a oferecer oportunidades de recuperação e reinserção social aos apenados e àqueles de alguma forma envolvidos com o sistema penal.

No caso de uma cidade com os problemas do Rio de Janeiro, como já referido, trata-se de um grande desafio, pois muitos de seus problemas têm a ver com a história social da cidade e com a sua tradicional desorganização urbana, fruto em larga medida do egoísmo e da incúria de suas elites. Mais que tudo, talvez o principal ponto aglutinador de quaisquer

políticas seria compreender que o Rio não é uma cidade européia, e que a sua riqueza humana reside exatamente na diversidade da sua população.

Referências Bibliográficas

BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

COSTA PINTO, L.A. *O negro no Rio de Janeiro*. São Paulo: Ed. Nacional, 1953.

CRETELLA Jr. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

DA MATTA, Roberto. “Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil”. In: DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Guanabara, 5a. ed., 1990, pp. 146-204.

DA SILVA, Jorge. *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. *Violência e racismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2ª ed. 2003.

DUARTE, Cristiane Rose et al. *Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. São Paulo: Pro-Editores, 1996.

DURKHEIM, Émile. “Regras relativas à distinção entre o normal e o patológico”. In: *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril Cultural, Coleção “Os Pensadores”, 1973, Cap. III.

HOLLOWAY, Thomas H. *Policing Rio de Janeiro: repression and resistance in a 19th-century city*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

KANT DE LIMA, Roberto. “Conciliação e julgamento, negotiation e trial: a produção da ordem em uma perspectiva comparada (Brasil/EUA)”. In: GIUCCI, Guillermo e DAVID, Maurício Dias (Org.). *Brasil-EUA: Antigas e novas perspectivas sobre sociedade e cultura*. Rio de Janeiro: Leviatã, 1994, pp. 85-108.

_____. “Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público”. In: GOMES, Laura Graziela F.F. et al. (orgs.). *O Brasil não é para principiantes: carnavais, malandros e heróis 20 anos depois*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 105-24.

NEDER, Gislene. *A polícia na Corte e no Distrito Federal: 1831 – 1930*. Rio de Janeiro: PUC / RJ (Série Estudos), 1981.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. ZAFFARONI, Eugenio R. *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires: Depalma, 1986.